

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/08



Trabalho de Investigação Individual

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

**A UNIÃO EUROPEIA E A REFORMA DO SECTOR
SEGURANÇA (RSS) EM ÁFRICA.
UMA PERSPECTIVA ESPANHOLA**

MAJ (ESP) ENRIQUE VILLADEAMIGO PANCHÓN

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/08



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

A União Europeia e a Reforma do Sector Segurança (RSS) em África. Uma Perspectiva Espanhola.

MAJ (ESP) Enrique Villadeamigo Panchón

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2007/08

Orientador:

TCOR/INF Valente Marques.

Lisboa – 2008



Agradecimentos

Dedico este trabalho à minha esposa, María, e às minhas filhas María e Inés, e especialmente a Enrique, o filho que me acompanhou em Lisboa durante o Curso de Estado Maior Conjunto e que, com a sua companhia, contribuiu para que o tempo fora do lar passasse rápido (às vezes rápido demais).

Não posso deixar de agradecer ao Tenente Coronel Valente Marques a sua valiosa contribuição para que este trabalho fosse bem sucedido e reconhecer que às vezes, espero que injustificadamente, estive mais preocupado pelo desenvolvimento do trabalho do que eu mesmo.

Por último, agradeço aos componentes todos do Curso de Estado Maior Conjunto porque quando pedi a sua ajuda me deram bem cedo e outras vezes que não a pedi é porque antes já me tinham oferecido. Obrigado a todos, parabéns e sorte para o futuro como Oficiais de Estado Maior.



Índice

Resumo	iv
Introdução	1
a. Importância do estudo	1
b. Definição dos objectivos da investigação	2
c. Delimitação do estudo	2
d. Metodologia	2
e. Conceitos Base	4
f. Organização do Estudo.....	4
1. Conceito de Segurança. A Segurança Humana.....	6
2. A Reforma do Sector da Segurança (RSS)	7
a. O Sector da Segurança. Actores.....	8
b. A Reforma do Sector da Segurança. Objectivos.....	12
(1) Princípios operativos.....	14
c. Medidas para a Reforma do Sector da Segurança.....	15
(1) Fortalecimento do controlo cívico-democrático e supervisão do SS.....	15
(2) Profissionalização das instituições de Segurança.....	16
(3) Reforço do Estado de Direito.....	17
(4) Desmilitarização e construção da paz.....	17
3. A Reforma do Sector da Segurança em África.....	18
a. O contexto africano.....	19
b. Dificuldades de implementação da SSR.....	20
c. Iniciativas Africanas.....	21
d. Lições aprendidas. Recomendações.....	22
4. Estratégia da UE para África	26
a. Referências.....	26
b. Visão europeia da África.....	28
c. Princípios das relações UE - África. Estratégia da UE	29
d. Instrumentos e Iniciativas.....	30
5. Estratégia da Espanha para África.....	32
6. Conclusões.....	35
Bibliografia	
Apêndices	
Anexos	



Resumo

“Sector da Segurança” (SS) ou “Reforma do Sector da Segurança” (RSS) aparecem como conceitos novos para muitos daqueles não diretamente relacionados com a problemática. Também o eram para o autor no momento do começo do presente trabalho. No entanto, no transcurso, percebeu-se que o que foi definido como a tal “reforma”, não tem sido senão a ordenação, que não “sistematização”, duma série de acções que, desde anos atrás se vinham realizando de forma desconexa por Estados doadores e organizações supraestatais e que tinham como objectivo a melhoria de aspectos tão diferentes como a boa governação democrática, a saúde, a justiça ou a segurança, entre outros. Precisamente a “Reforma do Sector da Segurança” veio ser o nexo de união que, de forma transversal, pretende atingir sinergias de modo que as melhorias nos diferentes campos sejam convergentes.

Nos últimos anos, concepções estado-cêntricas como a Defesa Externa e a Segurança Interna foram ultrapassadas pela aparição do conceito de Segurança Humana, conceito mais holístico e que, além dos anteriores, quis mostrar a todos, fundamentalmente aos Governos, que as necessidades de segurança de um Estado também incluem os seus cidadãos.

Apesar das tentativas centralizadoras do Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) quanto à doutrina sobre a RSS, esta ainda continua a ser objecto de debate, principalmente quanto à natureza dos “actores” a ser tidos em conta. Assim, se a inclusão das Forças Armadas, a Polícia, o Sistema Judicial, o Governo e o Parlamento e o Sistema Penal, fica fora de toda a dúvida, existem lagoas quanto ao papel da Sociedade Civil e, sobretudo, o rol dos grupos não produtores de segurança (mais o contrário), como milícias, grupos paramilitares ou organizações criminosas.

A África, ao acolher uma grande parte dos países mais pobres do mundo é também a grande receptora da ajuda mundial, e inclui por sua vez o maior número de estados frágeis do planeta. A África foi objecto de múltiplas iniciativas, as vezes desconexas e contrapostas, a maior parte de modo bilateral, entre Estados receptores e doadores, tendo estes últimos pretendido gerir a sua própria agenda para a implementação de reformas.



No entanto, ainda é aceite, por receptores e doadores, que o sucesso das reformas está intimamente ligado ao nível de implicação do próprio Estado alvo e, ao tratar-se de um processo de natureza essencialmente política, é fundamental que o Governo se “aproprie” do processo e o considere como algo próprio.

Por outro lado, a União Europeia (UE) parece ter “redescoberto” a África, como assim reflectem a sua Estratégia UE-África ou a celebração da 2ª Cimeira UE-África de Lisboa em Dezembro de 2007. Como maior doador mundial¹, a UE é consciente da relação directa entre Desenvolvimento e Segurança e considera de extraordinária importância o sucesso dos processos da RSS em África. A União reconhece que os seus múltiplos instrumentos (políticos, económicos, de segurança, judiciais, etc) dão-lhe um “plus” de capacidades frente a programas mais limitados e menos ambiciosos promovidos por alguns dos seus Estados-Membros e pretende ser o eixo centralizador das iniciativas europeias no continente africano mesmo que tentando ceder o papel de “protagonista” às organizações regionais e sub-regionais africanas e, como foi dito, partindo da base que o Estado (ou os Estados) receptor se “apropria” das medidas a implementar.

Por último, dada a nacionalidade do autor, dar-se-á uma perspectiva de como aborda a Espanha o problema da RSS na África, qual sua Estratégia na região, quais as suas iniciativas bilaterais e o papel que pode desenvolver no futuro, como Estado-Membro da UE.

¹ O total da ajuda ao desenvolvimento da UE durante 2007 totalizou 0,38% do PIB, frente ao 0,41% de 2006. A Comissão Europeia aprovou em 9 de Abril de 2008 um documento no qual insiste em que a UE "deve reconfirmar sua intenção de atingir o objectivo colectivo de 0,56% em 2010, ao fim de chegar a 0,7% em 2015". Durão Barroso lembrou que a UE é o principal doador mundial de ajuda e tem assumido 90% de todos os compromissos do G8 com a África.
<http://www.es-ue.org/default.asp?newid=608&lg=2&displaying=other>



Abstract

"Security Sector" (SS) or "Security Sector Reform" (RSS) appear like new concepts for those not directly linked to the issue. They were also new for the author when starting the present work. Nevertheless, during its development, the perception was that what has been defined as such "reform", has been the arrangement, not the "systematization", from a series of actions that since some years ago had been a sort of unlinked ones by donor States and Supra-State organizations, which had the objective of improving different aspects in the target country as democratic governance, health, justice or security, among others. Indeed, the RSS has come to be the cross-sectional nexus trying to obtain synergies so that the improvements in the different fields may be convergent.

In the last years, State-centric concepts as External Defence and the Domestic Security have been surpassed by the appearance of the concept of Human Security, a more holistic concept which, in addition to the others pretends to show, mainly to the Governments, that the necessities of security for a State also includes its citizens.

Nevertheless, despite the attempts from the OECD CAD to create a doctrine on RSS, this still continues being a matter of debate, mainly regarding the "actors" who must be considered in the reforms. Thus, whereas the inclusion of the Armed Forces, the Police, the Judicial System, the Government and the Parliament, or the Penal System, is beyond all doubt, still there are some discrepancies about the role to be developed by the Civil Society and, mainly, there are discrepancies about the role of non-producing security groups (rather quite the opposite), like militias, private security companies, paramilitary groups or criminal organizations.

Africa, while hosting some of the poorest countries in the world, also receives the gross of world-wide aid and includes, at the same time, most of the fragile states in the planet. Africa has been a target of multiple initiatives, unconnected and sometimes counter-productive, most of them in a bilateral way, between receiving states and donors, having tried these last ones to manage their own agenda for the implementation of reforms. Nevertheless, in the recent years it is widely accepted by receivers and donors, that any success of the reforms is closely linked to the level of implication of the target State and, being mainly a political process, it is essential that the hosting Government "takes control" and consider the process as something of its own.



Besides, the European Union seems to have “re-discovered” Africa, as shown in the UE-Africa Strategy and the more recent 2nd UE-Africa Summit of Lisbon. As the main worldwide donor, the UE keeps in mind the direct link between Development and Security and considers any success of the RSS in Africa as essential. The EU recognises that his multiple and vary tools (political, economic, security, law, etc) can be considered as a capability plus in comparison to other less ambitious initiatives and pretend to be the main axis of the European efforts in Africa although, at the same time, trying to pass the responsibility to local African governments.

Finally, given the nationality of the author, a short Spain’s strategy, perspective, RSS initiatives and possible course of actions for the future will also be shown.



Palavras-chave

Apropriação

Governança

Reforma do Sistema da Segurança

Segurança Humana

Sistema da Segurança

Desenvolvimento



Lista de Abreviaturas

ACNUR - (UNHCR) Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ACRI - African Crisis Response Initiative

ACP - África, Caraíbas e Pacífico

AMIS - African Union Mission in Sudan

AECI - Agência Espanhola de Cooperação Internacional

AOD - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

ASF - African Standby Force

ASSN - African Security Sector Network

APF - African Peace Facility

BAD - Banco Africano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CAD - Comité de Assistência ao Desenvolvimento

CE - Comissão Europeia

CI - Comunidade Internacional

CTM - Cooperação Técnico-Militar

DEP - Documentos de Estratégia por País

DDR - Desarmamento, Demobilização e Reintegração

ECOWAS - Comunidade dos Estados da África Ocidental

FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento

FMI - (IMF) Fundo Monetário Internacional

MD - Ministério da Defesa

NEPAD - Nova Associação para o Desenvolvimento da África

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODM - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

ONG - Organização não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas



OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

PfP - Aliança pela Paz

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RSS - (SSR) Reforma do Sector da Segurança

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

UE - (EU) União Europeia

UA - (AU) União Africana

UNDP - Programa de Desenvolvimento da ONU

USAID - US Agency for International Development



Introdução

a. Importância do estudo

Nos últimos anos, as instituições de segurança e defesa nacionais sofreram importantes mudanças na maioria de sociedades. Isto produz-se em parte como consequência da emergência de novas ameaças para a segurança do Estado, e também como resposta à percebida necessidade de fortalecer o controlo político democrático sobre as instituições de segurança e defesa. Assim, numerosos Estados embarcaram em processos de reforma que incluem não só os actores operacionais da defesa e da segurança, tais como o exército, a polícia e os serviços de informações, mas abrangem as instituições políticas civis encarregadas de sua supervisão. O conjunto de actividades desenvolvidas nestes processos é o que se conhece como “Reforma do Sector da Segurança” (RSS).

Em condições de segurança aceitáveis, a população planeia a sua vida tomando decisões que ajudam a aumentar o tecido económico e social da comunidade, como construir uma moradia, investir dinheiro ou empreender um negócio. Sem as condições de segurança apropriadas, onde não prevalece a lei e a ordem ou onde os órgãos de segurança estão sobredimensionados e monopolizam grande parte dos recursos do Estado, inclusive a invadir a esfera política, os esforços encaminhados para o desenvolvimento económico e social estão condenados ao fracasso. Portanto, o bom funcionamento deste sector é vital para o sucesso das políticas de desenvolvimento, o estabelecimento de regimes democráticos e a prevenção de conflitos.

A RSS transformou-se num dos sectores chave de intervenção tanto para Organizações Internacionais (OI) tais como o Banco Mundial (BM), o CAD da OECD ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como para as grandes agências nacionais para o desenvolvimento².

Por outro lado a UE, como maior doador mundial, é um actor de importância primordial no processo, como ficou demonstrado nos últimos anos com a implementação de políticas de cooperação e na execução de reformas, tanto ao nível europeu como global.

² NORAD, DFI, GTZ, AIDS, USAID, etc.



Neste sentido, é de salientar a especial atenção dedicada ao continente africano em geral e à África sub-saariana em particular³.

b. Definição dos objectivos da investigação

Esta investigação tem como objectivo principal analisar o Conceito de Reforma do Sector da Segurança e as possibilidades de aplicação no continente africano para tirar conclusões sobre os seguintes aspectos:

- Possibilidades de sucesso do processo;
- Possibilidades de actuação da União Europeia;
- Possibilidades de actuação da Espanha.

c. Delimitação do estudo

O título do presente trabalho faz referência ao continente africano como um todo. É indubitável que o maior número de países alvo potenciais para implementar as reformas da RSS se concentram ao Sul do Saara, e nomeadamente na área central do continente, que coincide com a maior percentagem de Estados falhados ou em situação de fragilidade existentes.

Portanto, ainda é inegável a existência no Norte do continente de países com problemáticas específicas também abordáveis desde o ponto de vista da RSS, a UE enquadra as suas relações com os países da ribeira mediterrânea com uma perspectiva diferente ao resto da África.

À vista do acima referido, o trabalho, após uma abordagem dos aspectos conceptuais sobre o SS e a sua reforma, irá estar virado para os países enquadrados na África Sub-saariana.

d. Metodologia

O método empregue neste trabalho consistiu numa fase inicial de pesquisa bibliográfica sobre os conceitos de Segurança, Segurança Humana, o Sector da Segurança e a Reforma do Sector da Segurança, assim como diversa documentação que tem permitido

³ O quadro económico e político para as relações entre a UE e a África Subsahariana, nomeado como Acordo de Cotonú, inclui entre os seus objectivos promover e apoiar os processos de integração regional como via para a integração dos países da África, Caribas e Pacífico na economia mundial.



conhecer a visão das organizações mais importantes relacionadas com o tema e linhas de actuação que cada uma propõe.

Concluída esta fase foi possível definir a **questão central** que orienta o resto da investigação:

“Pode a UE desenvolver medidas em apoio dos processos de RSS nos países africanos, capazes de melhorar a situação ao nível de Segurança?”

Associada a esta questão central, surgiu um conjunto de perguntas derivadas que, de alguma forma, contribuíram para a construção deste trabalho de investigação:

Q-1. É exequível uma política comum da UE para o apoio à implementação de medidas da SSR em África ou é mais provável serem desenvolvidas estratégias pelos diferentes estados membros?

Q-2. Para a reforma do sector Segurança na África, são aplicáveis modelos similares a outros continentes?

Q-3. Pode desenvolver-se um conjunto de medidas para África como um todo, de forma a melhorar as possibilidades de sucesso da RSS em cada região ou país?

Q-4. Os modelos de organização ocidentais serão adequados para serem implementados nos estados africanos?

Q-5. A melhoria nos níveis da “segurança humana”, reforça a Segurança dos estados?

Para dar resposta à questão central e às questões derivadas, foi construído um modelo teórico de análise, que permite testar as seguintes hipóteses:

H-1 . Ao não existirem acordos internacionais quanto à RSS, os países guiar-se-ão por códigos de conduta comuns mas dando prioridade aos seus interesses particulares.

H-2 . As características particulares da África (pobreza, AIDS, elevado nº de Estados em processo de fracasso, etc) tornam necessários pacotes específicos de medidas no âmbito da RSS.

H-3 . As grandes diferenças regionais tornarão necessária a aplicação diferenciada de medidas nos Estados das diversas regiões africanas.

H-4. Os padrões têm correspondência com a estrutura dos estados receptores e as medidas são adoptadas como próprias pelas autoridades locais.



H-5. A melhoria da “segurança humana”, constitui um factor multiplicador da estabilidade e portanto da Segurança dos Estados.

A metodologia seguida neste trabalho é aquela sugerida pela NEP 218 (Trabalhos de Investigação, Julho de 2007), distribuído pelo Instituto de Estudos Superiores Militares.

e. Conceitos Base

Para possibilitar desde já a apreensão de alguns conceitos adoptados que irão constituir os pilares deste trabalho de investigação importa definir:

Sistema de Segurança⁴ “conjunto das instituições públicas e das restantes entidades responsáveis pela segurança do Estado e da sua população”. Para o presente trabalho consideram-se equivalentes os termos “Security Sistem Reform” e “Security Sector Reform”.

Estados Falhados, aqueles que “se mostram incapazes para desempenhar por si mesmos funções essenciais ao serviço das necessidades mínimas da sua população”⁵ e que se caracterizam pela falta de toda uma estrutura oficial que possa garantir a ordem e a justiça, resultado de situações de violência incontrolada que impedem às autoridades constituídas funcionar correctamente⁶.

Fragilidade, refere-se a estruturas débeis ou em degradação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado de assumir as suas funções de base, cumprir as suas obrigações no que diz respeito à prestação de serviços, gestão de recursos, Estado de Direito, acesso equitativo ao poder, segurança da população e protecção e promoção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

Governança, consiste na arte ou forma de governar que se propõe como objectivo atingir o desenvolvimento económico, social e institucional duradouros, promovendo o equilíbrio entre o Estado, a Sociedade Civil e o mercado da economia⁷.

f. Organização do Estudo

⁴ Definição do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

⁵ **PASTOR RIDRUEJO**, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6ª Ed, Tecnos, Madrid, p. 779.

⁶ **THURER**, Daniel (1999), *El Estado Desestructurado y el Derecho Internacional*. International Review of the Red Cross No. 836. <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57jq6u?opendocument>

⁷ Do termo “gobernanza”, incluído no Dicionário da Real Academia da Língua Espanhola.



Tendo em atenção a questão central, as questões derivadas e as hipóteses, o presente trabalho foi estruturado de acordo com os seguintes capítulos.

No capítulo 1 é abordado o conceito de Segurança, segundo a visão mais holística da ONU, assim como o conceito da Segurança Humana, ambos de grande importância para a RSS, dado que a abordagem para implementar as reformas estará baseada nesse conceito multidisciplinar.

No capítulo 2 será tratado o próprio conceito do SS, assim como as actividades que são abrangidas na sua reforma e os principais actores que jogam um importante papel, sem o qual as reformas ficam como acções desconexas. Serão também tratados os princípios operativos da RSS e como estes têm mudado ao longo das revisões que a OCDE, na tentativa de constituir o marco de referência da RSS, tem efectivado desde o aparecimento do conceito.

No capítulo 3 tratar-se-á do contexto africano, quais as tendências para uma abordagem regional do problema da Segurança, o cada vez maior grau de implicação das diferentes organizações regionais e sub-regionais e os principais problemas que fazem com que essas iniciativas careçam de suficiente liberdade de acção e capacidades para que a África possa fazer face à RSS duma maneira isolada e sem contar com a participação das principais OIs e Estados doadores.

Nos capítulos 4 e 5 abordam-se as visões da UE e da Espanha sobre África, as respectivas estratégias para o continente e as suas principais iniciativas no quadro da RSS.

Finalmente, mostrar-se-ão as conclusões do presente trabalho e realizar-se-ão as recomendações consideradas oportunas.



1. Conceito de Segurança. A Segurança Humana.

A definição do conceito de Segurança é amplamente debatida em foros de especialistas em Relações Internacionais. Segundo a visão limitada dos Neorrealistas, a Segurança está intimamente ligada à capacidade dos Estados para atacar fisicamente outros Estados. Isto é, a reafirmação Realista do poder comporta o emprego de recursos militares e outros que contribuam para a manutenção e aplicação destes meios militares de actuação. Pelo contrário, segundo as teorias Constructivistas, as evidências sugerem que os factores militares tradicionais se foram complementando progressivamente com outros assuntos como a relevância da competitividade económica, o aumento de imigrantes e refugiados, que põem à prova as capacidades políticas dos Estados, a degradação do meio ambiente, que afecta ao bem-estar nacional, e o aumento da relevância de assuntos relacionados com a identidade cultural em política internacional como os direitos humanos, a religião, etc.

A Organização das Nações Unidas (ONU) ao adoptar o conceito de Segurança definido pelo seu antigo Secretário-Geral, Koffi Annan, que o enquadra num triângulo superior formado por Segurança – Desenvolvimento – Direitos Humanos, assume essa visão “globalizante”. Na sua perspectiva, um estado de segurança só pode ser edificado num contexto no qual existe um processo de desenvolvimento social, cultural, económico e político a ocorrer de acordo com parâmetros que respeitem a Carta dos Direitos Humanos. Segundo Annan, nesses contextos, o conceito Segurança deve assumir três significados diferentes: a ausência de necessidade; a ausência de medo, e a ausência de obstáculos a uma vida digna.

“segurança humana, no seu sentido mais geral, abrange mais do que a ausência de conflito violento. Abrange direitos humanos, boa governança, acesso à educação e aos cuidados com a saúde e a garantia de que cada indivíduo tenha oportunidades e escolhas para atingir seu potencial. Cada passo nessa direção é também um passo na direção da redução da pobreza, da realização do crescimento económico e da prevenção de conflito. Estar seguro em relação às suas necessidades básicas, estar livre do medo e estar seguro de que as futuras gerações herdem um meio ambiente natural saudável - estes são os



módulos interrelacionados para a construção da segurança humana e, portanto, da segurança nacional”⁸

Embora seja difícil conciliar todas as definições existentes para o termo Segurança, um sumário coerente das diferentes interpretações é a noção sugerida pelo Vice-Almirante Leonel Cardoso e adoptada como definição oficial pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN), como o “sentimento de garantia de protecção contra ameaças aos recursos considerados vitais para a integridade e estabilidade de um indivíduo, grupo, Estado ou grupo de Estados, sejam essas ameaças de natureza militar, política, económica, social ou cultural”.

O conceito de Segurança Humana⁹, é amplamente utilizado por numerosos centros académicos e cientistas, ONGs, a própria ONU e grande número de Governos e a Sociedade Civil. A Segurança Humana desenvolve-se como conceito integral de Segurança. Enquanto a noção Segurança Nacional aponta à segurança e defesa de um Estado ou Nação, a Segurança Humana centra-se no usuário final da segurança, o ser humano. Portanto, no conceito de Segurança Humana não é suficiente proteger o Estado para proteger ao ser humano, é também necessário incorporar resguardos que protejam o ser humano dos abusos por parte do Estado.

Relativamente à relação íntima existente entre a Segurança e o Desenvolvimento, a experiência e debates dos últimos anos não deixam lugar à dúvida mesmo que, paradoxalmente, é este um claro exemplo no qual a solução faz parte do problema ¹⁰.

2. A Reforma do Sector da Segurança (RSS)

O CAD da OCDE tem-se constituído, ao longo dos últimos anos, num autêntico referencial quanto à emissão de documentos sobre a RSS que, na prática, se transformaram em doutrina *de facto* sobre a matéria¹¹. Embora o conceito de Sector/Sistema de Segurança careça de um autêntico consenso internacional¹², principalmente no que se refere aos diferentes actores a ser tidos em conta. Por outra parte, dada a sua raiz “ocidental”, as

⁸ Social Watch Report 2004. *Fear and Want – Obstacles to Human Security*, p. 15

⁹ Esta expressão foi utilizada no relatório de 1994 realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

¹⁰ 2004 DAC Issues Paper *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid*

¹¹ Os ministros e chefes de agência presentes na Reunião de Alto Nível do CAD, de 15-16 de Abril de 2004, adoptaram uma declaração e um documento sobre a RSS em qualidade de Documento de Referência como parte do esforço na melhoria das políticas e práticas para prevenir os conflitos violentos e edificar a paz.

¹² Um claro exemplo podem ser as definições da RSS e a Transformação do SS mostradas no Anexo 6.



reformas não deixam de ser percebidas com certo receio por parte de alguns países em vias de desenvolvimento.

A história da RSS remonta-se ao ano 1997, quando o CAD da OCDE, através da *Network on Conflict, Peace and Development Cooperation* (CPDC)¹³, com o objectivo de tentar coordenar as actuações dos países doadores, emitiu um primeiro documento de referência: *'Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century'*. A partir de então constituiu-se uma rede que, “de facto”, agrupava os principais doadores bilaterais, a Comissão Europeia (CE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Programa para o Desenvolvimento da ONU (UNDP) e o Banco Mundial (BM). Este papel centralizador da CPDC revelou-se fundamental para a coerência e coordenação das actuações relativas à RSS, mesmo que o seu perfil ocidental não tenha deixado de constituir um desafio permanente, dado o princípio de “apropriação”, fundamental para o sucesso da RSS como se verá mais a frente.

A RSS é também parte do giro de um enfoque estado-cêntrico a outro humano-cêntrico de segurança, que ainda está a acontecer. Assim, a Segurança Humana é um reflexo da natureza cambiante dos conflitos e o surgimento de novas guerras, caracterizadas pela violência estrutural da pobreza e o fracasso do desenvolvimento, a privatização das funções de segurança, o ataque indiscriminado a civis e a ampliação do conflito fora das fronteiras nacionais.

a. O Sector da Segurança. Actores.

Segundo a definição do CAD da OCDE, o **Sistema de Segurança** é “o conjunto das instituições públicas e das restantes entidades responsáveis pela segurança do Estado e da sua população”¹⁴, formado por:

Principais agentes de segurança, incluindo as instituições responsáveis pelo cumprimento da lei: Forças Armadas; Polícia; forças paramilitares; Serviços de Informação; Autoridades Aduaneiras; etc.

Órgãos de gestão da Segurança e órgãos de fiscalização: Parlamento/poder legislativo; Governo/poder executivo, nomeadamente os Ministérios da Defesa, da

¹³ São membros do CPDC: Austrália, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, EUA, a Comissão Europeia, FMI, a ONU e o BM.

¹⁴ Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OCDE 2004)



Administração Interna e dos Negócios Estrangeiros; órgãos consultivos no domínio da Segurança Nacional; autoridades consuetudinárias e tradicionais; órgãos de gestão financeira; Sociedade Civil, incluindo os Meios de Comunicação Social, as universidades e as ONG.

Instituições judiciais: Ministério da Justiça; prisões; serviços de investigação e acção penal; sistema judicial (tribunais); serviços responsáveis pela aplicação da justiça (oficiais de justiça e oficiais de diligências); comissões dos direitos humanos, etc.

Forças de segurança não oficiais: exércitos de libertação; guerrilhas; milícias; unidades privadas de segurança pessoal; empresas privadas de segurança, etc..

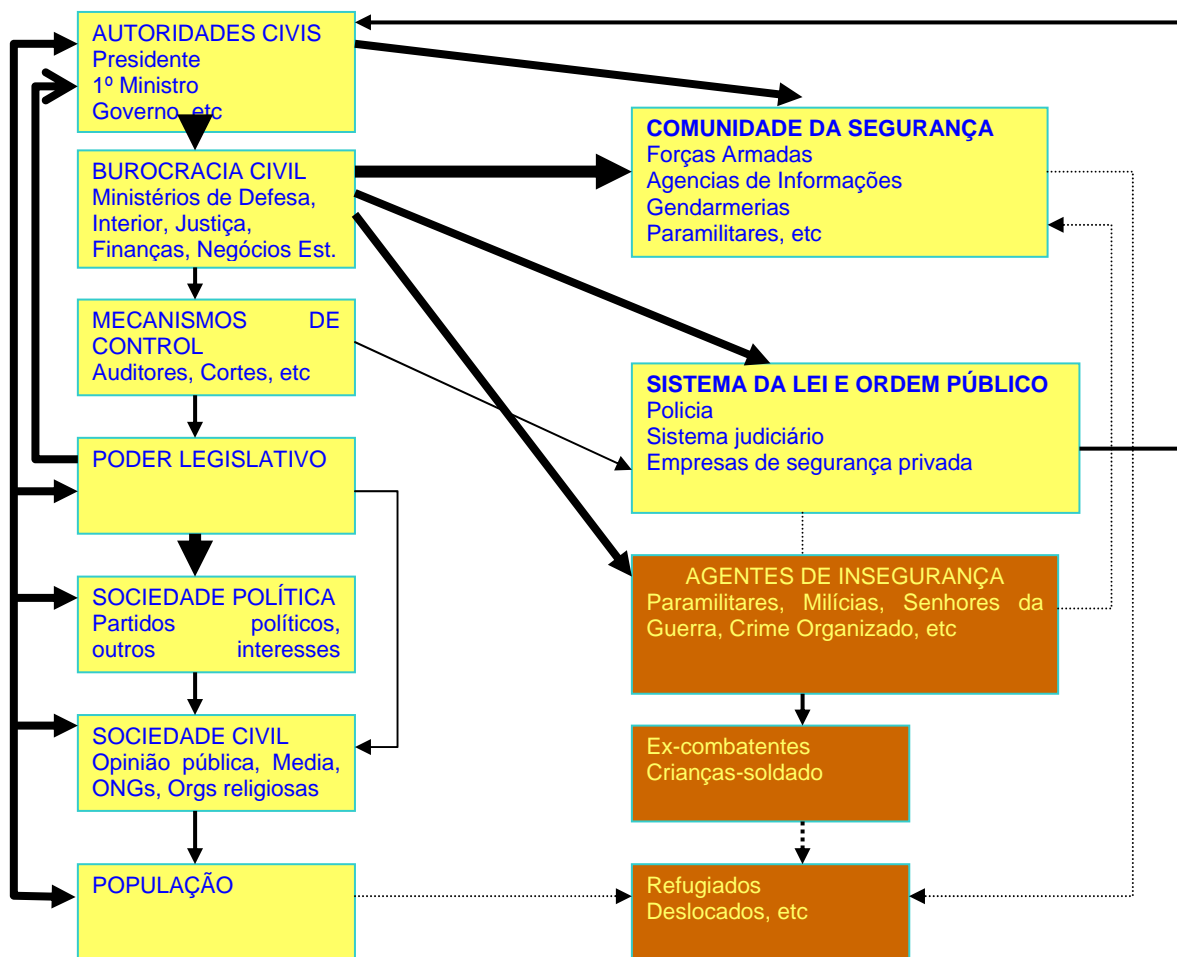


Figura 1: Principais actores do Sistema de Segurança (e Insegurança)

Portanto, as forças armadas são apenas um dos instrumentos para assegurar a segurança da população. As polícias, os tribunais e o sistema prisional proporcionam segurança fazendo cumprir a lei e a ordem dentro do Estado. As instâncias democráticas de



fiscalização (Parlamento, provedores, etc.) e o sistema judicial contribuem também para a segurança impedindo os abusos de poder e garantindo a aplicação das políticas de acordo com os mandatos atribuídos. A fiscalização pode igualmente ser exercida pelas instituições da Sociedade Civil (comissões públicas de vigilância e comissões de análise das denúncias públicas) bem como, de maneira informal, pela pressão das ONG e das investigações realizadas pelos Meios de Comunicação Social, etc.

Além dos anteriores, que podem ser considerados como agentes internos, existem outros agentes externos, que representam à comunidade internacional e que podem ser identificados no quadro a seguir:

ORGANIZAÇÃO		Área principal da RSS
ONU	DPKO DDA UNDP	<ul style="list-style-type: none">- Desmobilização, civ-pol- Desmilitarização, controlo de armas- Desmobilização, reintegração, reforma policial e judiciária- Refugiados, IDPs- Reintegração
	UNHCR ILO	
Governos Doadores		Competências e interesses particulares
IFIs	Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none">- Despesas militares e Desmobilização- Despesas militares
	IMF	
UE		<ul style="list-style-type: none">- Treino policial, Reforma judiciária, Treino em Direitos Humanos- Treino em “media”, Reconstrução da sociedade civil- Relações civilo-militares, re-estruturação militar
OSCE		
NATO/PfP		
Sector privado		Empresas privadas de segurança, Treino de forças de segurança
NGOs		Desmobilização, Reintegração, Controlo de armas



A Figura 1 inclui aquelas instituições públicas com um mandato de “produzir” segurança, junto com aquelas que asseguram o seu controlo democrático, gerência e supervisão. Na prática, os tipos ideais de estruturas estatais relacionadas com a segurança pública podem diferir muito daquelas que consideramos como normais em países desenvolvidos. Assim, existem outros actores como Forças de Defesa Civil e Companhias Privadas de Segurança que são, em certos aspectos, um sintoma do fracasso das instituições do Estado para fornecer a segurança pública, lei e ordem, e que não podem ser excluídos do SS mas colocam relevantes questões sobre seu regulamento e controlo. Além disso, em sociedades falhadas ou quebradas pelo conflito, o monopólio do Estado sobre o uso da violência é questionado e se privatiza em mãos de grupos armados, fundamentalmente milícias privadas, movimentos rebeldes, terroristas ou grupos de criminalidade organizada. Estes actores não são parte do SS e são normalmente a sua antítese, por quanto produzem insegurança, terror e abusos aos Direitos Humanos na tentativa de produzir segurança para si mesmos. Portanto, a RSS em sociedades quebradas pelo conflito não pode ser pensada apenas em termos de reforma das estruturas já existentes, mas requer a desmobilização destes grupos armados alternativos que não são do Estado e que podem requerer a sua integração dentro das estruturas de segurança.

O SS, que é às vezes apenas caracterizado em termos nacionais, tem também uma dimensão internacional, mesmo que como resultado de fontes transnacionais de insegurança, como o comércio ilegal de diamantes ou o tráfico de armas. Por isso, as vezes requer-se uma abordagem regional (Q-3; H-3), por exemplo na África Ocidental (casos de Serra Leoa, a Libéria e a Guiné), onde a exportação da insegurança através dos limites nacionais tem obstruído os esforços da RSS em alguns países. Portanto, poderíamos afirmar que se torna necessário um ambiente regional e internacional favoráveis para que as reformas tenham possibilidades de sucesso. No Anexo 3 pode ver-se um quadro com os actores externos da RSS no âmbito Euro-Atlântico.

Quanto às metas finais pretendidas pelas reformas, é um tema que continua a ser objeto de debate mesmo que, implicitamente, podemos considerar duas: a segurança do Estado e seus cidadãos e o controlo do SS pelas autoridades civis eleitas democraticamente. O problema é que a RSS é um processo, mais que um ponto final específico. Existiu uma certa tendência a utilizar o modelo empregue para as democracias ocidentais (Q-4). No entanto, enfocarse na transferência a sociedades que estão imersas numa rápida transição e que enfrentam grandes problemas económicos e políticos, com



instituições estatais débeis ou, inclusive, com conflitos armados é não reconhecer a natureza específica contextual do problema.

b. A Reforma do Sector da Segurança. Objectivos.

A RSS consiste na transformação do SS de forma a que todos os actores, internos e externos, através das suas competências, responsabilidades e actuação trabalhem em conjunto para assegurar a gestão e o funcionamento do sistema, de acordo com as regras democráticas e com os princípios da boa governação¹⁵.

O conceito holístico da RSS torna necessário integrar as reformas parcelares nos campos político, económico, judicial, militar, ou policial, que no passado eram geralmente executadas de uma forma independente. Por outro lado ao tratar-se a RSS de um processo essencialmente político¹⁶ é a este nível que se hão-de marcar os tempos, constituindo-se o poder político como órgão director de um processo que tem um enfoque geralmente a longo prazo¹⁷, existindo uma série de vantagens na elaboração de um quadro político, tanto para organizações de segurança como para o governo¹⁸:

- Os quadros políticos oferecem às organizações de segurança, ao governo e à população uma descrição clara dos objectivos aos quais os recursos são atribuídos e, por outro lado, proporcionam às organizações de segurança um entendimento claro sobre as suas funções na construção de um ambiente de segurança.
- O processo de estabelecimento de prioridades por parte do Governo aos diferentes actores do SS depende da existência de políticas bem articuladas.
- O envolvimento participativo num processo de formulação de políticas no SS oferece uma oportunidade para a criação de confiança entre as organizações de segurança e os civis.
- Um processo participativo de desenvolvimento de políticas, integrando uma série de intervenientes não pertencentes ao SS, retira a tomada de

¹⁵ DAC Guidelines on Security System Reform and Governance. p. 4

¹⁶ BRYDEN, Alan. From Policy to Practice: the OECD's Evolving Role in Security System Reform. p 3.

¹⁷ “It is important, however, that any donor government and aid agency seeking to support SSR view it as a long-term undertaking and conduct in-depth analysis prior to developing its approach”. DAC Guidelines on Security System Reform and Governance. Paris, 2004. p 28.

¹⁸ BALL, Nicole e outros. p. 11



decisão sobre gestão e supervisão deste sector, das mãos de um pequeno grupo de tecnocratas, abrindo assim espaço para que se atribua o devido peso às implicações mais amplas da política de segurança.

- Se correctamente geridos, tais processos podem proporcionar considerável legitimidade às organizações de segurança e ao governo, na gestão das relações do SS e civis do país.
- Um processo de elaboração de políticas bem gerido, pode reforçar a governação democrática, reafirmando as normas e princípios democráticos inerentes a um Estado de Direito e ajudar a incutir um comportamento democrático.

Para trabalhar eficazmente na RSS, é necessário mobilizar todos os mecanismos e estruturas governamentais –tanto nos países doadores como nos países receptores- com o fim de reunir o leque de instrumentos políticos e de financiamento disponíveis –que vão desde o desenvolvimento para a cooperação à diplomacia, passando pelo comércio, as finanças ou a Defesa- num esforço comum. Por sua vez, enquanto os doadores devem elaborar estratégias de programação de desenvolvimento globais para garantir a coerência e evitar esforços fraccionados, é essencial que os países receptores se apropriem do processo e contribuam para ele de uma forma ativa e determinante¹⁹. Os doadores devem centrar o seu trabalho em função dos enfoques dos países colaboradores, compreendendo correctamente o seu contexto e história, devendo ao mesmo tempo considerar com extremo cuidado as dinâmicas regionais.

Não obstante, dado que a RSS afecta às instituições que garantem a soberania do Estado, a sua reforma não é viável sem o consentimento, cooperação e plena implicação do Estado que a vai acometer.

“A experiência mostra que os processos de reforma não serão bem sucedidos na falta de empenhamento e apropriação por parte dos receptores. A assistência deve ser concebida para apoiar os governos parceiros e partes interessadas, à medida que percorrem o caminho de reforma, ao invés de determinar o caminho a seguir e os levar para ele. Um dos grandes problemas na área da RSS nalgumas regiões, particularmente na África, tem sido a falta

¹⁹ “Experience shows that reform processes will not succeed in the absence of commitment and ownership on the part of those undertaking reforms”. DAC Guidelines on Security System Reform and Governance. Paris, 2004. p 13.



inputs locais e de apropriação da agenda. Esta questão é mais significativa em países denominados de 'parceria difícil'. *OECD DAC Policy Statement on Security System Reform and Governance*²⁰

(1) Princípios operativos.

Mesmo que de natureza multidisciplinar, a RSS foi evoluindo desde o seu nascimento, tendo sido influenciada não apenas pelas diferentes perspectivas dos países doadores, mas pelo papel da liderança do CAD da OCDE, que fez a revisão, por várias vezes, dos princípios operativos para as reformas.

No quadro a seguir²¹ mostra-se a evolução das normas e procedimentos,

DAC publication	Norms	Operating principles
1997: Conflict, Peace and Development Co-Operation on the Threshold of the 21st Century	Incipient SSR concept based on good governance Strong democratic accountability component Security as precondition for development	Understand security as element of justice reform Emphasise training Take a whole of government approach
2001: Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners	SSR anchored in broad concept of human security Key importance of security-development nexus Emphasis on accountability and legitimacy more explicit	Increase dialogue among broad range of stakeholders Apply public sector management principles Address SSR supply-demand gap Improve ad hoc approaches to implementation Link SSR to broader peacebuilding agenda
2004: Security System Reform and Governance	People-centred security Security-aid effectiveness link Increased importance of non-state actors SSR grounded in democracy/human rights Effectiveness, management and democratic governance concerns intertwined	Set partner-country participation within coherent framework Understand local contexts and framing conditions Be flexible in implementation Coordinate through whole of government approaches Undertake multi-sectoral programming
2007: Handbook on Security System Reform	Local ownership as imperative Non-state actors key to security and justice provision Sustainability/long-termism essential	Close supply-demand gap Address political nature of SSR See SSR implementation as multi-layered service delivery Coordinate donor support Focus on outcomes, not outputs

²⁰ Tradução do autor. Esta declaração, que foi endossada pelos ministros de desenvolvimento dos países da OECD em Abril 2004, aparece no documento OECD DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series*. Paris, 2005, pp. 11-14.

²¹ BRYDEN, Alan. From Policy to Practice: the OECD's Evolving Role in Security System Reform. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper n° 22. Geneva, 2007.



salientando os seguintes:

1997:

- A Segurança, como pré-condição para o Desenvolvimento.
- Enfoque holístico.

2001:

- Adopção do conceito de Segurança Humana para a RSS.
- Ampliação dos actores envolvidos na RSS.
- Implementação ad-hoc das reformas.

2004:

- Crescente importância dos actores não estatais.
- Implicação de actores internos.
- Aplicação flexível das medidas.
- Programação multisectorial.

2006:

- Apropriação como condição indispensável.
- Sustentabilidade do processo. Visão de longo prazo.
- Natureza política da RSS.

c. Medidas para a Reforma do Sector da Segurança.

Nesta alínea vamos ver, de forma genérica, quais as medidas que têm sido identificadas como necessárias para atingir as duas metas mencionadas em 2.a, assim como algumas das actividades que podem ser desenvolvidas.

(1) Fortalecimento do controlo cívico-democrático e supervisão do SS.

Em países onde historicamente os militares tiveram um alto nível de envolvimento no governo, há normalmente pouca experiência do sector civil em matérias de segurança e a capacidade específica de gestão do sector público é muito limitada. Isto resulta na dificuldade de gerar os normativos necessários para a prevalência da supremacia civil e as forças de segurança aceitarem esse princípio de supremacia.

Por outro lado, ainda sendo o SS fundamentalmente estado-cêntrico, é indubitável a importância crescente do papel que pode desempenhar a sociedade civil, pela sua



capacidade para contribuir para a RSS mediante a formulação de políticas através da consulta e a revisão mesmo que, em nenhum caso, deva ser vista como uma alternativa à acção efectiva do Governo.

As medidas a implementar podem incluir:

- O estabelecimento de um normativo legal sólido para as relações civil-militares.
- Formação de funcionários e membros do Parlamento em matérias de Segurança.
- A criação de corpos específicos de supervisão (Ombudsman).
- O fortalecimento do sistema financeiro para o controlo do processo orçamental em matéria de Segurança.
- A condução de avaliações em matéria de Segurança.
- A transparência no processo informativo relativo às despesas em matéria de Segurança.

(2) Profissionalização das instituições de Segurança.

(a) Programas de Assistência Militar.

Sendo um dos objectivos aumentar a capacidade das Forças Armadas, por forma a realizar o seu legítimo papel na defesa do Estado de ameaças externas e fornecer segurança para a sociedade, muitas das vezes são necessários programas de assistência para melhorar o equipamento militar e aumentar o seu nível de profissionalismo. Trata-se, portanto, de medidas quantitativas e, acima de tudo, de atitude, de forma a que o militar esteja subordinado à supervisão civil e seja consciente do seu legítimo papel.

As medidas a implementar podem incluir:

- O aumento das competências e de formação em operações de paz.
- Desenvolvimento de Doutrina específica.
- Formação em controlo democrático, Direitos Humanos e Direito Internacional.
- Criação de códigos de conduta para as relações entre civis e militares.
- O recrutamento de minorias para a sua integração nas forças de segurança.
- O aumento dos níveis de representação das mulheres.

(b) Reforço das capacidades da polícia e das relações polícia – comunidade.

A formação deve ser centrada na capacitação da polícia, para ser capaz de garantir a segurança pública, a lei e a ordem. Nos países em situação pós-guerra, é essencial redefinir o papel dos corpos policiais que tiveram principalmente missões de contra-insurgência. Será necessário um reforço quantitativo da sua capacidade assim como mudanças



qualitativas que lhe permitam enfrentar as reformas em condições de sucesso. Também é importante que os corpos policiais constituam um elemento representativo e integrador em termos de etnias, género e distribuição territorial.

As medidas a implementar podem incluir:

- Formação geral e procedimentos criminais.
- Relações Polícia-Comunidade e Polícia-Forças Armadas.
- Formação em Direitos Humanos, resolução de conflitos e assuntos de género.

(3) Reforço do Estado de Direito.

A negação forçada da liberdade dos indivíduos e, em casos extremos, da sua própria vida, está associada com o poder coercitivo do Estado e, portanto, os sistemas judiciais e penais devem ser incluídos como mais uma parte do SS.

As medidas a implementar podem incluir:

- A construção da capacidade do sistema judicial e a formação dos juízes.
- A construção de prisões e a regulação dos direitos dos presos.
- Programas de reabilitação e reconciliação.

(4) Desmilitarização e construção da paz.

(a) Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.

Estas três actividades são críticas para os processos de reconstrução pós-conflito e a implementação dos acordos de paz, e devem ser tidos em conta dentro de um contexto mais amplo dos esforços de redução da militarização da sociedade.

As medidas a implementar podem incluir:

- Alocação de fundos para programas de desmobilização, como parte dos acordos de paz.
- Programas de recolha de armamentos e a gestão segura dos arsenais.
- Financiamento de sistemas para a compensação e organização de oportunidades de trabalho e educação para os excombatentes.

(b) Controlo de armamento portátil e minas.

A abordagem dos problemas associados com a proliferação de armas requer uma visão multidimensional no contexto da RSS, para os Estados poderem combater o tráfico ilegal de armas, melhorar as suas capacidades de armazenamento e controlo, e regular a sua posse por parte dos civis.

As medidas a implementar podem incluir:



- Formação na gestão de depósitos de armamento.
- Fortalecimento dos sistemas de controlo de fronteiras e alfândegas.
- Desminagem e difusão de informação específica.

(c) Medidas regionais de Segurança.

Dada a dimensão regional da maioria dos conflitos e a dificuldade para estes alcançarem uma solução definitiva dentro das suas fronteiras nacionais, os acordos regionais de segurança podem ser vitais. Mesmo que com certa lentidão, nos últimos anos assistimos a um aumento do nível de conscientização regional na África e à tomada de protagonismo de algumas organizações regionais e sub-regionais, ainda em vias de se dotarem de capacidades para a gestão de conflitos e para a sua participação em missões no quadro da RSS. No capítulo seguinte iremos apreciar algumas destas iniciativas.

No Anexo 1 podemos ver uma relação mais detalhada das possíveis medidas de apoio à RSS que, no âmbito da acção externa dos países doadores e das organizações internacionais, podem ser desenvolvidas, em função da situação do país receptor e das suas condições contextuais e das metas estabelecidas para cada caso.

3. A Reforma do Sector da Segurança em África.

Desde o final da década dos 90, a Segurança passou a ser a maior preocupação no continente africano. Até tal ponto, que algumas organizações sub-regionais (pe. ECOWAS), passaram a ter maior relevância pelas suas iniciativas em prol da consecução da paz e a estabilidade do que pelas da integração política ou económica, para que inicialmente foram criadas. De facto, as organizações sub-regionais, mesmo que de um modo embrionário e ainda com grandes carências, propiciaram o que poderia denominar-se uma “arquitetura de segurança” africana.

Com carácter geral, o SS em África não tem estado orientado para a população (*people oriented*). Pelo contrário, com frequência supôs uma fonte de insegurança ou um instrumento repressivo em mãos de ditaduras que pretenderam manter o poder a todo custo. Essa ausência de bom governo deu lugar à aparição de movimentos de resistência, grupos rebeldes e milícias que mediante o uso da violência pretenderam provocar mudanças de regime (a Nigéria, Gana, Serra Leoa, a Libéria, entre outros).



a. O contexto africano.

Do ponto de vista da segurança internacional, África não é actualmente o cenário principal de conflito. No entanto, os conflitos em África são preocupantes na óptica dos direitos humanos e da preocupação pela vida das pessoas²² o que tem provocado um empenhamento crescente da CI na esperança de garantir a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentado, em consonância com os princípios da ONU e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)²³.

Num contexto da segurança regional e sub-regional, caracterizado por conflitos de matriz essencialmente intraestatal²⁴ mas influenciados pela permeabilidade das fronteiras físicas, as constantes disputas inter-étnicas, culturais e religiosas, a deficiente governação, a instabilidade política e o subdesenvolvimento da maioria dos seus Estados ou a luta pelo acesso aos recursos naturais, as Organizações Sub-regionais assumiram, dentro do contexto superior da União Africana (UA), um maior protagonismo na segurança dos seus Estados-membros e das suas regiões.

Além dessa caracterização, os recentes conflitos africanos facilitaram o surgimento ou realçaram a acção de novos e antigos personagens. Se durante a Guerra Fria as únicas figuras de relevo dos conflitos eram militares ou homens públicos, posteriormente juntaram-se-lhes novos protagonistas. Três personagens emblemáticos nos conflitos actuais merecem destaque: «o senhor da guerra», a criança-soldado e o refugiado. Todos eles, assim como os grupos a eles associados, vão ter, de uma ou outra forma, uma grande influência no cenário pós-conflito e, portanto, nos programas no quadro da RSS.

O genocídio no Ruanda, em 1994, significou um ponto de inflexão do período pós Guerra Fria que supôs uma falsa esperança para a CI e a África, marcando o retorno à barbárie. A partir daí, as “novas” guerras africanas parecem ter adquirido novos formatos, ultrapassando perigosamente as fronteiras dos Estados. O drama da região dos Grandes

²² CARDOSO, 2006 citado por BARROSO e outros.

²³ O oito objectivos, estabelecidos durante a Cimeira do Milénio da ONU em 2000 em Nova Iorque, procuram reduzir, para 2015, à metade a pobreza extrema e o número de pessoas que sofrem fome relativamente dos níveis de 1990.

²⁴ Na maior parte dos casos, os conflitos são intraestatais, entre populações mais ou menos próximas, muitas vezes misturadas, como foi o caso de tutsis e hutus na Ruanda e no Burundi. Todavia, tem ocasionalmente sucedido que esses conflitos acabem envolvendo países vizinhos, como aconteceu na RDC (ex-Zaire) onde forças armadas do Ruanda, Uganda, Zimbabué e Angola não só tomaram partido das facções congoleas em luta, como acabaram por se enfrentar em pleno território congolês. OLIC, 2004, citado por BARROSO e outros.



Lagos evidencia tragicamente esta nova realidade feita de milhares de mortos e ondas gigantescas de populações deslocadas e refugiadas. Somália, Ruanda, República Democrática do Congo (ex-Zaire), República do Congo, Etiópia e Eritreia, Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Libéria e Serra Leoa fazem parte de uma longa lista de países onde a instabilidade política e social evoluiu rapidamente, trazendo de novo a guerra²⁵.

Existem neste momento cinco conflitos activos em África, com outros provavelmente latentes. Estão geralmente localizados na parte Oriental do Continente: Somália, Sudão (Darfur mas também no Sul do Sudão), Chade, Costa do Marfim e finalmente na RDC na zona do Lago Kivu. Sendo que, actualmente, é mais difícil arranjar um denominador comum para os conflitos existentes, estes devem ser tratados um por um²⁶. (CARDOSO 2007).

Em resumo, África torna-se um caso particular por:

- Existirem intervenções externas favorecidas pela permissividade de alguns Governos para gerir os seus próprios problemas.
- O isolamento.
- A intermitência dos conflitos.
- Contar com Exércitos não profissionais, com limitada formação e com estruturas baseadas em clãs, em muitos casos.
- Crescente privatização da violência.
- Conflitos ligados ao controlo dos recursos económicos.

b. Dificuldades de implementação da SSR.

Entre os numerosos factores de risco para a segurança que se apresentam na África sub-saariana, salientam-se: a proliferação dos “Estados falhados”²⁷, a agitação endémica, o crescimento descontrolado da população, os movimentos migratórios, o tráfico de drogas, as situações de fome, as doenças de alto risco, principalmente o SIDA, a pirataria e o terrorismo de carácter islamita.

Se o fim do confronto ideológico próprio da época da guerra fria supôs o fim de alguns conflitos (Moçambique, a Namíbia), aconteceu ao mesmo tempo um aumento dos

²⁵ CARDOSO, 2007, citado por BARROSO e outros.

²⁶ CARDOSO, 2007, citado por BARROSO e outros

²⁷ Ver Anexo 9. Em África, o problema dos Estados Falhados atinge a sua máxima dimensão mundial onde se concentram a maior parte deles, principalmente na África Sub-saariana.



“conflitos de baixa intensidade” de carácter interno e contornos imprecisos que se desenvolvem normalmente no interior de um Estado, mas que afetam direta ou indiretamente, os Estados vizinhos. Tratam-se de conflitos muito complicados de classificar nos quais se misturam os exércitos nacionais, as milícias e os elementos rebeldes difíceis de controlar e derivam frequentemente no banditismo: saques, apropriação da ajuda humanitária, luta pela apropriação dos recursos naturais, etc. Esta nova forma de agitação pode considerar-se a mais característica do continente africano. A luta pelo poder transformou-se, assim, na razão básica dos conflitos africanos, com uma multiplicação dos actores em presença que apelam a lealdades mais seguras e mais profundas que a pertença a um Estado. É assim como se explica a radicalização étnica e a virulência criminal de conflitos como os dos Grandes Lagos: todo aquele que não pertence ao grupo é considerado automaticamente como um inimigo.

Além de governos comprometidos com os princípios democráticos, em África é particularmente importante reconhecer o papel suplementar das organizações não estatais (exércitos de libertação, guerrilhas, milícias, companhias privadas de segurança, forças civis de defesa, grupos criminais)²⁸. Portanto, não seria realista fazer caso omissos do impacto e do papel relevante que estes grupos têm no SS africano.

A trágica ironia, é que as possibilidades de transformações profundas no SS são tanto mais exequíveis quanto maior foi o impacto sobre as estruturas estatais. Em outras palavras, quanto mais próximo ao colapso esteve um Estado, melhores são as oportunidades para que a transformação do SS se execute de uma forma transparente e supervisionada.

c. Iniciativas Africanas.

Como consequência da experiência adquirida depois das diversas missões executadas no continente, existe uma evolução profunda na filosofia africana das Nações Unidas²⁹. As missões dos capacetes azuis são agora muito mais conservadoras. Como expressou o antigo Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan, trata-se de conseguir que os

²⁸ Na Nigéria, por exemplo, grupos como os *Bakassi Boys* ou os *Oduduwa Peoples Congress*, conseguiram a confiança da população e ser objeto de admiração, frente à percepção de uma polícia corrupta e ineficaz. No Gana, pequenos fabricantes de armas alcançaram uma “reputação” que lhes permitiu converter-se em exportadores ao nível sub-regional. Na Serra Leoa, caçadores tradicionais e mercenários europeus foram actores de primeira ordem durante a guerra civil.

²⁹ Em Janeiro de 2006 haviam mais de 61.000 efectivos entre militares, polícias e civis a participar em OMP,s na África.



africanos assumam de maneira crescente as suas próprias responsabilidades em matéria de manutenção da paz sobre seu próprio continente.

A tendência da ONU dirige-se para uma delegação das operações de manutenção da paz nas organizações regionais e sub-regionais através de Resoluções do Conselho de Segurança, que incluiriam o emprego de forças multinacionais. Este modelo acentuou-se depois da aparição da União Africana, que introduziu a ideia de utilizar esta organização como ferramenta para proporcionar soluções africanas aos problemas africanos, tendo implementado a sua própria Arquitectura de Segurança Africana (Anexo 10).

A ECOWAS e o seu braço armado ECOMOG, bem como a SADC, são talvez as mais conhecidas organizações sub-regionais envolvidas em missões robustas de manutenção de paz. No campo da intervenção militar a ECOWAS é a organização sub-regional africana que mais experiência possui no âmbito das missões de segurança e defesa, com o seu braço armado, o ECOMOG, a intervir em vários conflitos: Libéria (1990-1997), Serra Leoa (1993-2000) e Guiné-Bissau (1998-1999). Mais recentemente interveio novamente na Libéria (ECOMIL) e depois UNMIL, a partir de 2003, onde manteve os seus 3500 efectivos, e também na Costa do Marfim (UNOCI-2004) onde mantém 1400 efectivos. É a Nigéria que mais contribui em termos de tropas, materiais e financiamento para estas missões. A Comissão para a Segurança e Defesa da ECOWAS tomou a liderança no estabelecimento da “West African Standby Force” (ou WASBRIG) de 6500 soldados, que pode ser projectada rapidamente em resposta a crises e ameaças à paz e segurança na região africana ocidental³⁰.

d. Lições aprendidas. Recomendações.

Fruto da experiência acumulada nos últimos anos e, como comprovamos através de parágrafos anteriores, sendo a RSS um processo inerentemente político, existem certas considerações chave que as organizações e países doadores hão de ter em conta para uma abordagem efetiva dos programas:

³⁰ Em Junho de 2004, a Comissão substituiu efectivamente o ECOMOG pela que é conhecida por “ECOWAS Task Force”, uma força de 1500 homens reforçada por uma brigada de 3500 tropas adicionais e outra de 1500 soldados de reserva. A “ECOWAS Task Force” pode ser projectada em 30 dias, enquanto que o remanescente da brigada pode ser projectado em 90 dias e ser auto-sustentável por outros 90 dias.



- Compreensão do contexto africano e adopção de um enfoque caso por caso.

O SS não pode ser reformado isoladamente do seu contexto político, económico e social. Os problemas associados ao SS reflectem grandes “déficit” de governança, legitimidade do Estado de Direito, problemas de desenvolvimento ou conflitos violentos.

Cada caso é fundamentalmente diferente e, portanto, precisa de uma resposta à medida baseada num sólido entendimento do contexto, fundamentado na análise das necessidades de segurança e desenvolvimento do país. Em ocasiões, chegou em sugerir-se que a RSS deveria abordar-se, preferencialmente, em situações de pos-conflito, nas quais um acordo político como elemento de partida aumenta as oportunidades de reforma e as possibilidades de sucesso.

- Apropriação local e pontos de aplicação adequados.

Uma **agenda de reformas não pode ser imposta** externamente, **sendo fundamental a apropriação local do processo**. Um pre-requisito para o sucesso é o desejo e a vontade política do país receptor de apropriar-se do processo.

Por outro lado, é de grande importância que a organização ou países externos que patrocinam as reformas saibam identificar o ponto/s de aplicação inicial correcto/s e formar alianças com os órgãos governamentais e agentes sociais adequados. Ainda tendo os patrocinadores uma capacidade limitada para estabelecer condições, podem oferecer incentivos para as reformas, por forma que os governos receptores sejam capazes de gerar as suas próprias políticas de resposta nos pontos mais favoráveis que tenham sido identificados.

- Coerência, sequência e identificação de prioridades.

A reforma requer um grande número de diferentes medidas inter-relacionadas que, na maioria dos casos, se desenvolverão concorrentemente e com diferentes prioridades. É importante que exista coerência entre as medidas, correndo o risco de serem contraproducentes se não previamente coordenadas³¹. Portanto, se as reformas não são convenientemente sincronizadas, existe a possibilidade que as melhorias numa área possam ser minimizadas pelas deficiências em outras.

³¹ Por exemplo, as medidas de DDR tiveram prioridade em países em situação de pos-conflito mas, como demonstram experiências passadas em Serra Leoa, é improvável que ditas medidas cheguem em bom termo sem a reconstrução de exércitos nacionais e forças policiais disciplinadas e profissionais.



- Um **processo político**.

A reforma deve ser baseada num claro reconhecimento que o SS tem certas características únicas em comparação com outros sectores de governo devido à sua centralidade política no Estado e ao seu papel de proporcionar segurança para os cidadãos. Efetivamente, é fundamental o compromisso político em aspectos como a luta contra a corrupção, o respeito aos Direitos Humanos, a rendição de contas democrática e um adequado desenvolvimento legislativo que acompanhe o processo como um todo.

- Dotação de recursos e prazos de compromisso.

É evidente que sem uma adequada dotação orçamental há medidas que dificilmente poderão atingir o sucesso. Além disso, será necessário estabelecer compromissos, tanto por parte dos Governos receptores como pelos doadores, para essas medidas terem o acompanhamento preciso durante o período de execução.

- Medição do impacto.

A cooperação internacional para o desenvolvimento pode ter um impacto no país receptor tanto negativo como positivo, sendo em algumas ocasiões potencialmente perverso ou desestabilizador, será por isso necessário incluir medidas de controle que permitam anular ou reduzir efeitos ou reflexos não desejados.

- Procedimentos, padrões e legislação.

Não existem folhas de rota detalhadas para os processos da RSS. Existem, no entanto, certos procedimentos e leis internacionalmente aceites. Isto não somente assegurará a legitimidade da acção exterior, mas a tornará mais efectiva. Estas leis e procedimentos serão especialmente relevantes no que respeita à gerência do sector público e à rendição de contas democráticas do SS, à aplicação das Leis Internacionais Humanitárias e à implantação de padrões de respeito pelos Direitos Humanos nas forças de segurança.

No Anexo 2, podem observar-se algumas das “patologias” associadas à RSS, derivadas de erros na sua implementação, erros nas medidas de controlo ou deficiências na coordenação das medidas.

Definitivamente, a **necessidade de um enfoque sub-regional** para abordar as reformas é reforçada pelos seguintes fatores:



- A contínua perda do monopólio do uso da força pelos estados, muitos deles vizinhos entre si.
- As limitadas margens de manobra das agendas para as reformas desenhadas exclusivamente por países doadores.
- O aumento das ameaças entre fronteiras (tráfico de armas, HIV/AIDS, movimentos em massa de refugiados, exploração ilícita de recursos naturais, tráfico humano, etc.)

Portanto, se uma visão estado-cêntrica se revela fundamental para as possibilidades de sucesso das reformas, no caso da África é ainda mais patente essa abordagem, que deve ter, por sua vez, uma **importante componente sub-regional** e um enfoque colectivo, o que favorece um clima de cooperação e confiança entre estados vizinhos. Aliás, programas de reformas unilaterais bem intencionados podem ser ameaçados se num país vizinho forem aplicadas outras reformas numa diferente escala de intensidade.

A reconstrução pós-conflito mas, sobretudo, a prevenção destes constitui o objectivo prioritário de NEPAD, que junto com a União Africana e constitui o fórum de reflexão comum em matéria de segurança e defesa, com a cooperação das organizações subregionais mais avançadas, como é o caso da SADC com o seu Pacto de Defesa Mútua³².

As organizações regionais e sub-regionais africanas concordam com os principais actores internacionais -ONU, UE, OCDE, OTAN- em que é impossível obter vantagens dos esforços em matéria de cooperação económica, financeira, tecnológica, sanitária, etc se previamente não se conseguirem níveis mínimos de segurança que permitam o exercício das suas missões por parte dos serviços nacionais e internacionais que pretendam levar à prática os esforços. O esforço de cooperação em matéria de segurança e de defesa deve ser prioritário, e a coordenação deste com as instituições africanas é imprescindível para evitar a permanência ou inclusive o aumento dos receios ainda existentes frente às iniciativas procedentes do mundo ocidental.

³² Las organizaciones internacionales y su actuación en África: presente y perspectivas. Carlos Echeverría Jesús. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 1. CESEDEN. Ministerio de Defensa (España). Madrid, 2006.



4. Estratégia da UE para África

a. Referências.

“Num mundo de ameaças, mercados e meios de comunicação globais, a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efectivo. É nosso objectivo desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas.

A qualidade da sociedade internacional depende da qualidade dos Governos que constituem o seu fundamento. A melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios da boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a protecção dos direitos humanos.

....

À medida que formos aumentando as nossas capacidades nas diversas áreas, devemos fixar como horizonte um espectro alargado de missões, que poderão incluir operações conjuntas de desarmamento, o apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e a reforma do sector da segurança. Este último ponto enquadrar-se-ia no contexto mais vasto da criação de instituições.”³³

Os princípios que regem, com carácter geral, o apoio da UE à RSS, aqueles baseiam-se nos princípios expostos nas directrizes do CAD da OCDE: Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (París:OCDE 2004)³⁴. O Conselho Europeu, ao traçar as perspectivas sobre os meios destinados ao reforço do apoio global da UE à RSS faz uma série de recomendações que, além de aplicáveis no contexto europeu, principalmente nos países em fase de pré-adesão, são igualmente aplicáveis em África, a salientar, entre outras:

- Adopção de uma abordagem mais holística.

³³ *Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia europeia em matéria de Segurança.* Bruxelas, 2003.

³⁴ Segundo expresado na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a Reflexão sobre o apoio da Comunidade Europeia à RSS. p. 8.



- Concentração de esforços sobre aspectos relativos à governação, nomeadamente o reforço da supervisão exercida pelos Paramentos, a independência do Poder Judicial e a liberdade dos Meios de Comunicação Social.
- Reforço das sinergias entre o apoio da UE e o apoio bilateral dos Estados-Membros, por forma a melhorar a eficácia das missões no quadro da PESD.
- Realização de análises estratégicas e de avaliações das necessidades conjuntas e uma planificação detalhada para conseguir uma acção mais coerente e coordenada.
- Promover a coordenação e estreita cooperação com a ONU e outras organizações internacionais, incluindo as regionais e sub-regionais, como a OSCE e a UA, bem como a Sociedade Civil.
- O reforço das capacidades a nível regional e sub-regional para apoio à RSS.

A UE faz também uma série de recomendações destinadas a reforçar a sua contribuição no âmbito do apoio global à RSS, a saber:

- Reforçar a política e programar o diálogo.
- Integrar a RSS nos Documentos de Estratégia por país e por região, nos Planos de Acção e nos instrumentos de programação.
- Garantir a coordenação da programação.
- Reforçar globalmente a execução do apoio da UE.
- Elaborar instrumentos de planificação e de execução.
- Expandir as competências técnicas e a equipa de peritos para missões e programas no terreno.
- Desenvolver acções de formação específicas no domínio da RSS para a integração da mesma na programação.
- Dar prioridade à RSS no âmbito dos novos instrumentos financeiros.
- Reforçar a cooperação com os parceiros internacionais.



Em dezembro de 2005, o Conselho Europeu adoptou a estratégia da UE para África³⁵, o que supôs o primeiro quadro político europeu para abordar África como uma única entidade e uma sólida plataforma para melhorar a coordenação, coerência e consistência das políticas da UE para África, com instrumentos de apoio próprios e outros dos seus Estados-Membros. Posteriormente, numerosas acções foram implementadas no domínio da paz e da segurança, incluindo um apoio de € 242 milhões para a missão da UA no Sudão e o apoio à missão na República Centro Africana (RCA) liderada pela CEMAC. O financiamento do Mecanismo Africano de Paz (APF) - €50 milhões a curto prazo e de €300 milhões de euros para o período 2008-2010- e o estabelecimento de um conceito da UE para reforçar as capacidades africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos.

O empenhamento Comunitário tem sido posteriormente aprofundado com os resultados obtidos na Cimeira UE-África de 2007 celebrada em Lisboa, como veremos mais a frente.

b. Visão europeia da África.

Por que é tão importante a África? Desde uma perspectiva geopolítica actual, a África, além dos vínculos históricos e coloniais que a ligam às nações europeias, é muito importante por diferentes motivos:

- Num contexto de segurança global uma África “falhada” apresenta umas condições óptimas para o estabelecimento de santuários base para organizações terroristas, longe do alcance das Organizações de Segurança e Defesa ocidentais ou das suas Forças Armadas.
- Os problemas estruturais de África afectam de uma maneira crescente a Europa. A pressão migratória é uma consequência lógica daqueles e os seus efeitos são percebidos como problemas para a segurança da UE.
- A África é um continente praticamente virgem no aproveitamento dos seus recursos naturais. As suas riquezas geológicas, energéticas, madeiras ou agrícolas supõem um motivo de concorrência crescente entre as diferentes potências e, consequentemente, uma fonte potencial de conflito. Além disso, a exploração ilegal destes recursos caracteriza-se por ser a maior fonte de financiamento dos conflitos africanos.

³⁵ *European Union Strategy for Africa. THE EU AND AFRICA: TOWARDS A STRATEGIC PARTNERSHIP. Conclusions by the Heads of State and Government meeting in the European Council.* Bruxelas, 2005.



Indubitavelmente, os Estados falhados africanos supõem um perigo para a sua própria população, sendo também a origem de importantes riscos. A Europa encontra-se rodeada por Este e Sul de um autêntico “cinto de crises”³⁶. Por outro lado, os principais fluxos migratórios que se acercam de um modo quase em massa sobre a Europa Ocidental procedem de Estados falhados, de um modo especial do continente africano. Os seus protagonistas, vítimas de um autêntico drama humano, são às vezes percebidos como uma “ameaça” para umas sociedades desenvolvidas cuja bases económicas e estruturas sociais não possuem a capacidade necessária para os absorver. Além disso, as vias de entrada para a emigração constituem, por sua vez, brechas para a penetração do tráfico de drogas, membros de organizações criminais e componentes de grupos terroristas.

c. Princípios das relações UE - África. Estratégia da UE

A UE, muito preocupada pela África no terreno económico e político, não conseguiu dar os seus primeiros passos face a uma política de segurança e defesa comum para o continente africano até a emissão da Estratégia Europeia de Segurança em 2003, na qual a UE inclui como principais ameaças o terrorismo; a proliferação das armas de destruição maciça; a criminalidade organizada; os conflitos regionais e o fracasso dos Estados, fazendo especial menção de casos africanos relativamente a estas duas últimas e, ainda África é “esquecida” no documento ao abordar o problema de “criar segurança na nossa vizinhança”, é depois, como tem vindo a demonstrar a UE com a sua “Estratégia para África” e a cimeira UE-África de Lisboa, que a UE começou ter uma grande consciência sobre o problema e assume a sua responsabilidade e o repto de manter a Segurança numa escala global.

Por outro lado, também alguns Estados-Membros estão activamente envolvidos no apoio a processos de reformas numa base bilateral pelo que **a UE, ciente da necessidade de assumir um papel integrador e coordenador emitiu em 2006 um Comunicado da Comissão Europeia com o objectivo de “estabelecer os princípios e as normas para o envolvimento da Comunidade Europeia na RSS”**. Deste modo, o enquadramento político pode contribuir para assegurar abordagens mais coordenadas e estratégicas para as actividades comunitárias, dado que a RSS “deve ser considerada como uma questão

³⁶ Segundo Jean Christophe RUFIN, na sua obra *El Imperio y los nuevos bárbaros. El abismo del Tercer Mundo*, Ed Rialp, Madrid, 1993, pp. 146-158, a linha de quebra Norte-Sul transformou-se num limite que segue aproximadamente o equador geográfico e que constitui, por sua vez, um autêntico equador político.



transversal que abranja as diversas componentes de ajuda externa da UE”. Além disso, “procura definir o papel da Comunidade no âmbito mais vasto da acção externa da UE no domínio da RSS a fim de garantir a complementariedade entre as actividades comunitárias e as actividades desenvolvidas pela UE no âmbito da PESC/PESD e pelos Estados-Membros ao nível bilateral”³⁷.

A Cimeira UE-África em Lisboa, em 8-9 de Dezembro de 2007 é a consequência do início de uma nova etapa nas relações de longa data entre os dois continentes com a adopção de uma estratégia conjunta de longo alcance e um plano de acção concreto para a sua implementação. Estas relações, têm sido desenvolvidas numa parceria forte, que reconhece a interdependência entre a África e a Europa e pretende abordar conjuntamente os desafios regionais e globais³⁸.

Em 19 de novembro de 2007, os ministros de Defesa e do Desenvolvimento da UE sublinharam que o nexos entre o desenvolvimento e a segurança deve informar as políticas da UE, a fim de contribuir para a coerência da sua acção externa. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e segurança, e sem desenvolvimento e a erradicação da pobreza não haverá uma paz sustentável³⁹.

d. Instrumentos e Iniciativas.

Sendo a RSS um processo transversal a vários sectores (Segurança e Defesa, Justiça, Governo, Saúde, etc) os instrumentos dos que pode servir-se a UE para as reformas são multisectoriais. Ainda assim, os fundos financeiros revelam-se fundamentais, nomeadamente o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), dada a flexibilidade no seu emprego, que permite fazer face a necessidades imprevistas, sobretudo em situações de crise. Outros instrumentos igualmente importantes são: o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP); o Instrumento de Estabilidade; o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) e Programa Temático “Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento”.

³⁷ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM (2006) 253 final. Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do Sector da Segurança (SEC 658/2006). Bruxelas, 2006

³⁸ *European Security and Defence Newsletter* n° 5. Dezembro 2007. p 3.

³⁹ *European Security and Defence Newsletter* n° 5. Dezembro 2007. p 3



Várias das operações da União Europeia no âmbito PESD tiveram lugar na África, em estreita cooperação com parceiros africanos, designadamente para apoio ou a pedido da ONU.

Pelo seu papel pioneiro destaca-se no terreno da contribuição da UE às operações de gestão de crises na África Sub-saariana, a implementação em 2003 da operação *Artemis*, na República Democrática do Congo (RDC), sob mandato do Conselho de Segurança da ONU e sob direcção militar francesa. Esta operação constituiu um caso de sucesso em termos da coordenação entre a UE e os seus estados-membros, por um lado, e entre os diferentes serviços da União por outro, com maior peso dos meios civis, mesmo que nela já vislumbrava-se a importância do elemento militar nas posteriores operações sob bandeira da União.

Em 2006 a operação EUFOR RD Congo supôs uma contribuição significativa para a transição na República Democrática do Congo (RDC), ajudando a manter um ambiente estável durante o período eleitoral.

No contexto da crise de Darfur, a UE tem vindo a proporcionar à UA, com apoio logístico e financeiro, as competências necessárias para a sua missão no Sudão / Darfur (AMIS).

Historicamente alguns países europeus foram pioneiros em contribuir para dotar de meios os países africanos, sendo o caso da França o mais representativo. Como exemplo, o III Ciclo do Programa francês de Reforços das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz (RECOMP), em 2002, tinha permitido que aproximadamente 2.000 homens, incluindo um batalhão africano de 950 soldados destinado a servir de apoio no futuro a uma operação multinacional de manutenção da paz, além de outros contingentes europeus (a Alemanha, a Bélgica), trabalhassem juntos num autêntico exercício euro-africano com os Estados da SADC.

Por outro lado, salientar o papel da UE em missões de observação eleitoral como contribuição a apoiar os processos de pacificação e de consolidação democrática, como a missão desdobrada nos primeiros meses de 2006 para supervisionar as eleições presidenciais e parlamentares em Uganda, as primeiras multipartidistas em mais de vinte e cinco anos e que se produziam num palco não isento de dificuldades como o testemunhava a existência de 1,4 milhões de deslocados internos pela violência em mais de 200 acampamentos.



Outro instrumento é o denominado Código de Conduta da UE sobre o Tráfico e a Venda de Armas, uma iniciativa implementada no quadro da PESC em diversos países africanos, coincidindo em alguns deles - como em alguns do Sahel e da África Ocidental no que se refere às armas leves com o Programa de Controle de Armas Leves (ECOSAP)- com iniciativas autóctones.

Quanto ao papel das forças tipo Gendarmaria para ser desdobradas em cenários de conflito, em outros prévios à crise ou nos de pós-conflito e de reconstrução nacional, vários governos da UE (Espanha, França, Holanda, Itália e Portugal) criaram uma Força de Gendarmaria Multinacional Européia (EUROGENDFOR) que no dia 23 de janeiro de 2006 estreava o seu quartel-General em Vicenza (Itália). Este novo corpo deverá ser capaz de projectar 800 agentes com urgência, num prazo máximo de 30 dias, para qualquer lugar do mundo⁴⁰.

Na sequência das Operações CONCÓRDIA, ARTEMIS, ALTHEA e EUFOR RD Congo, a UE está a implementar a sua quinta operação militar de gestão de crises no âmbito da PESD. Após a aprovação por unanimidade pelo Conselho de Segurança da ONU da Resolução 1778 (2007), EUFOR Chade tem começado o seu desdobramento no mês de Abril de 2008, com uma duração prevista de um ano.

5. Estratégia da Espanha para África.

O grande paradoxo da Espanha é precisamente a pouca projecção que teve para o continente africano, apesar da península Ibérica ser uma ponte natural entre a Europa e a África. Mas, os já mencionados factores que salientam a importância que tem a África para a UE são-nos também para a Espanha e contribuíram para uma mudança na perspectiva tão limitada que antes se tinha do continente.

Por um lado, a posição geopolítica de África em relação ao território espanhol ganhou relevância estratégica nos últimos tempos. A Espanha transformou-se na fronteira sul-ocidental das organizações europeias de segurança e defesa. Por outro, os problemas de África são percebidos pela sociedade espanhola como problemas que afectam o seu modelo de valores e a sua concepção da Segurança: o tráfico de drogas, o terrorismo, as

⁴⁰ Em 15 de dezembro de 2007 foi realizada uma cerimónia formal em Sarajevo (Bósnia-Herzegovina), na presença de várias autoridades civis e militares, para marcar a realização da plena capacidade operacional do QG da EGF.



doenças infecciosas ou a imigração ilegal se entendem cada vez mais como problemas de segurança que exigem uma resposta multifuncional espanhola e comunitária.

A isto se acrescenta uma vontade política de influir cada vez mais no concerto internacional.

Pelo seu especial vínculo histórico com os países hispano-americanos, a cooperação espanhola diretamente relacionada com a RSS, teve os seus inícios mediante o desenvolvimento de actividades tais como o apoio à reforma judicial e legal no México, o Uruguai, El Salvador e Honduras. Esta cooperação técnica desenvolveu-se mediante o envio de peritos em missões curtas para trabalhar na modernização dos sistemas judiciais, facilitando o apoio à figura de Defensor público, juízes, procuradores, advogados do Estado, magistrados, associações de advogados ou professores universitários.

A cooperação espanhola foi activa na formação e reforma dos corpos policiais em Angola e Moçambique, apoiando a melhora na coordenação com as diferentes administrações policiais, inclusive a reorganização dos Ministérios do Interior, sendo os principais actores o *Cuerpo Nacional de Policía* e a *Guardia Civil*. Além, a *Guardia Civil*, na sua Escola de Especialização de Valdemoro (Madrid), organiza cursos especiais de treino para polícias estrangeiras.

Todas estas actividades se enquadram na política de cooperação espanhola no subsector do desenvolvimento institucional e bom governo. Não obstante, a RSS não figura como um sector de intervenção por direito próprio em qualquer dos planos anuais da cooperação ou documento estratégico algum da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI). Não será até ao mais recente Plano Director da Cooperação Espanhola 2005-2008⁴¹ que se reconhece a RSS como uma das prioridades sectoriais da Cooperação Espanhola. Assim, o Plano Director põe de relevo a interconexão das agendas em segurança e desenvolvimento na procura da Segurança Humana⁴², e é nesta intersecção onde ficam as estratégias para a RSS.

No entanto, o facto é que a RSS como política espanhola carece ainda hoje de guia, orientação estratégica e de instrumentos adequados. Esta desorientação não só concerne à

⁴¹ Ministerio de Asuntos Exteriores, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Enero 2005, págs. 37-38.

⁴² Ibidem. Capítulo III, Sección 7 “Prevención de los conflictos y construcción de la Paz”, págs. 93-94.



AECI, mas estende-se ao resto de instituições implicadas na RSS no exterior (ministérios do Interior, Defesa, Justiça e o Ministerio dos Assuntos Estrangeiros) (BERNABEU: 3).

Dado que nem a própria AECI classificava este tipo de actuações como RSS, é compreensível que o resto de instituições que participam dos processos de RSS também não o tenham feito. Deste modo, a RSS existe ou é reconhecida só mediante as suas atividades isoladas, não como o processo que é (ou deveria ser). Cada uma das instituições implicadas desenvolveu o seu trabalho autonomamente, e talvez sem fazer referência à política mais ampla de desenvolvimento a que cada uma das actuações deveria estar ligada.

Por este motivo, apesar da Espanha ter desenvolvido numerosas atividades em matéria de RSS, não pode dizer-se que tenha implementado uma política própria em relação à África, em claro entendimento que o objectivo final é contribuir para aumentar a segurança dos cidadãos e criar assim as condições que possibilitem o desenvolvimento.

Se a compreensão dos processos da RSS ainda é pouca, os instrumentos específicos postos à sua disposição são ainda menores (BERNABEU: 3). Em primeiro lugar, ainda estão por elaborar as diretrizes ou estratégia espanhola que guie este tipo de intervenções, recolhendo as melhores práticas, procedimentos e objectivos da política de cooperação em matéria de RSS. Também não existe um órgão específico de coordenação entre as diferentes instituições implicadas na RSS e que seja capaz de coordenar a ampla gama de atividades que abrange.

Para não finalizarmos este capítulo dando uma impressão um tanto negativa ou de certa desídia, ressaltaremos que a Comissão Europeia, na sua reunião do dia 9 de Abril de 2008, pôs à Espanha como exemplo a seguir na UE ao fazer um apelo a que os países comunitários cumpram os seus compromissos de aumentar a ajuda ao desenvolvimento depois do decréscimo registado em 2007. Espanha, o país que mais aumentou a ajuda ao desenvolvimento em 2007, "demonstrou que uma vontade política claramente dirigida pode pôr em prática os compromissos que se fazem", salientou o Comissário Europeu de Ajuda ao Desenvolvimento, Louis Michel. Michel lembrou que a Espanha estabeleceu em 2004 um calendário de cinco anos para alcançar o objectivo de que a ajuda pública ao desenvolvimento atingisse o 0,5% do PIB nacional em 2008. Por outro lado, Espanha foi o país da OCDE que mais aumentou a ajuda ao desenvolvimento em 2007 relativamente ao ano anterior, já que cresceu 33%, enquanto que a maioria dos principais doadores do



mundo reduziram os fundos destinados a este fim, que sofreu um decréscimo total de 8,4%⁴³.

6. Conclusões.

- Tanto as Organizações Internacionais mais representativas (ONU, OCDE, UE, etc), as Organizações regionais e sub-regionais africanas e as ONG foram realizando aproximações sucessivas e convergentes para um conceito da RSS, que continua a mostrar o seu dinamismo mas para o qual não existe consenso⁴⁴.
- A RSS revela-se, mais do que uma meta, como um instrumento a longo prazo na procura de soluções aos problemas de Governança, respeito aos Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de um processo multisectorial e transversal a todos os sectores que têm um impacto decisivo sobre a Segurança Humana (Defesa, Segurança, Justiça, Prisões, Saúde, Igualdade de género, etc). Esse carácter multisectorial requer uma visão abrangente que garanta o sucesso do processo o que, ao mesmo tempo, dificulta enormemente a sua coordenação.
- Fica fora de dúvida a íntima relação existente entre a Segurança e o Desenvolvimento sustentável. Sem a primeira não se dão condições para o segundo. O paradoxo é que, com carácter geral, a solução faz parte do problema.
- As tendências e esforços desenvolvidos nos últimos anos, que se reforçam com a modalidade de intervenção da UE em Chade, apontam para um maior envolvimento das Organizações regionais e sub-regionais africanas nos problemas africanos, através do mecanismo de Arquitectura de Segurança Africana da UA.
- A África, como entidade regional, é enorme, poderia mesmo dizer-se que existem várias Áfricas. A natureza dos conflitos é tão variada, que se tornam necessárias múltiplas aproximações e a implantação de medidas deve ser feita caso a caso, o que não impede uma visão ou execução sub-regionais, dada a natureza mais generalizada dos actuais conflitos africanos (conflitos intraestatais mas com dimensões entre fronteiras)

⁴³ Web da Representação Permanente de Espanha na UE. <http://www.es-ue.org>

⁴⁴ Um indicador pode ser a entrevista a ROQUE, Silvia, resposta 1, ao associar o SSR apenas às Forças Armadas e Forças de Segurança.



- A RSS trata-se de um processo fundamentalmente político e que deve contar com a apropriação do Governo do país receptor. A sua tarefa coordenadora, integradora e de levar ao convencimento a todos os sectores da necessidade das medidas revela-se fundamental. Por outro lado, dado o histórico de alguns governos africanos, será igualmente importante o papel fiscalista que os próprios mecanismos de controle (Parlamento, Intervenção, etc), a Sociedade Civil, ONGs e Meios de Comunicação Social, podem exercer sobre os próprios Governos.
- A UE, como maior doador mundial, pode e deve desenvolver um papel fundamental nos processos da RSS. Nos anos recentes assistimos a uma revisão profunda e dinâmica das relações entre a UE e a África, que levou à emissão de uma Estratégia Conjunta. A UE trata de exportar os seus valores de Democracia e Bom Governo, respeito pelos Direitos Humanos, Igualdade, Desenvolvimento Sustentável, etc, se bem que existe um alto grau de consciencialização de que cada vez será mais difícil actuar na África sem contar com os próprios africanos.
- O registro histórico dos programas de ajuda ao desenvolvimento dos países europeus para África mostra um enfoque claramente bilateral, que se caracterizou por uma atitude paternalista e nos quais, em algumas ocasiões, sobressaíram factores em defesa dos interesses do país doador. Essa “memória histórica” faz com que as actuações de países ocidentais na África levanten o lógico receio entre os governos africanos ou entre as ONGs comprometidas com o continente.
- A atitude paternalista dos países doadores teve geralmente a sua justificação numa atitude de não implicação e falta de “inputs” por parte dos países receptores, que de certo modo justificam aquela. A isso se acrescenta a falta de capacidades, tanto económicas como de funcionamento dos mecanismos estatais, que fazem o problema ainda maior.
- A UE, sem que isso suponha oposição às iniciativas de seus Estados-Membros, tenta desenvolver um papel integrador e coordenador de todas as actuações europeias em matérias de RSS, através da PESD. Para isso, conta com mecanismos que os Estados dificilmente possuem de forma unilateral ou outras Organizações Internacionais: Segurança e Defesa, Legislativos, Financeiros, Saúde, Controle, Jurídicos, etc.



Estando praticamente concluído o presente trabalho de investigação, realizaremos agora uma revisão da Questão Central colocada assim como das Hipóteses formuladas.

Vimos que, ainda não existindo acordos internacionais assinados quanto à natureza, metas e objectivos, doutrinas ou procedimentos da RSS e que, portanto, obriguem aos Estados ou OIs, existe um certo nível de consenso internacional em torno dos documentos conceptuais emitidos pelo CAD da OCDE. Estes documentos servem, de alguma maneira, de Doutrina da RSS, servindo portanto como uma guia para os países intervenientes, tanto doadores como receptores. A própria Comissão Europeia, na sua Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do Sector da Segurança aborda o problema numa perspectiva Comunitária. Desta forma, a Hipótese 1 fica confirmada, ainda sendo certo que a tendência, pelo menos a mostrada explicitamente pelos países doadores é privilegiar cada vez mais os interesses gerais.

Vimos que a RSS consiste num processo transversal a todos aqueles sectores de actuação que se repercutem directamente na melhoria dos níveis da Segurança Humana. Cada um destes sectores (Segurança e Defesa, Justiça, Saúde, Poder Legislativo, Poder Executivo, etc) requerem pacotes de medidas específicas se bem que exigirão uma coordenação superior e medidas de controlo para evitar que a melhoria em alguns sectores se possam repercutir negativamente em outros. Fica com isto plenamente confirmada a Hipótese 2.

A África é um continente enorme para poder ser considerada uma só realidade regional para abordarmos a RSS. A diferente natureza dos conflitos quanto às suas origens, as suas características, os actores em presença, o isolamento de algumas regiões, etc, tornam necessário uma abordagem caso por caso para a implantação de programas no quadro da RSS, se bem que ao estar caracterizados alguns destes conflitos pela permeabilidade das fronteiras e a “exportação” de problemas a países limítrofes, tornam necessária uma abordagem sub-regional e a implicação, cada vez maior, das organizações sub-regionais de segurança integradas na superior Arquitectura de Segurança Africana da UA. Fica, portanto, confirmada a Hipótese 3.

Sendo um dos princípios fundamentais do processo e código para o sucesso das reformas a apropriação (*ownership*) por parte dos Estados receptores, fica com isto plenamente confirmada a Hipótese 4.

A melhoria dos níveis de educação, igualdade de género, liberdade de expressão, ou a saúde, como exemplos, podem parecer à primeira vista que não hão de ter um impacto directo na melhoria dos níveis de segurança dos Estados, sobretudo na de alguns regimes



ditatoriais, que se caracterizam por ser precisamente um dos factores de risco para a sua própria população. No entanto, uma reflexão profunda mostraria-nos que certas melhorias nos níveis de Segurança Humana fazem com que, inclusive nos tais regimes opressores, tenham uma repercussão positiva. Em qualquer caso, a melhoria da Segurança Humana constitui um fator multiplicador da Segurança dos Estados Democráticos e muito mais limitada nos Autocráticos, não podendo ser confirmada na sua totalidade a Hipótese 5.

Por último, o incremento qualitativo e quantitativo das relações entre a UE e os Estados africanos, a emissão de uma Estratégia Conjunta UE-África e os casos práticos de operações da UE em apoio à RSS no âmbito da PESD, assim como o facto de ser o maior doador mundial e dispôr de múltiplas ferramentas aplicáveis em todos os sectores de intervenção, fazem da UE um actor internacional de máxima relevância e capaz de melhorar os níveis de Segurança com as suas actuações. Confirma-se, portanto, na sua totalidade, a Questão Central deste trabalho.

"Este continente é muito grande para descrevê-lo. É todo um oceano, um planeta aparte, todo um cosmos heterogêneo e de uma riqueza extraordinária. Só por uma convenção reducionista, por comodidade, dizemos "África". Na realidade, salvo pelo nome geográfico, a África não existe"

Ébano. Ryszard Kapuscinski (2.000)



Referências Bibliográficas

Bibliografia

- **ANING, K.E. Africa's Security in the New Millennium: State or Mercenary Induced Stability**, Global Society: Journal of Interdisciplinary International relations, Vol 15 No. 3, May 2001
- **AZNAR Jordán, Domingo (2006). La Desestructuración del Estado como peligro para la Paz y Seguridad Internacionales. Especial referencia al espacio africano.** Boletín de Información nº 297. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa de España. Madrid.
- **BALL, Nicole, FAYEMI, Kayode, OLONISAKIN Funmi, WILLIAMS, Rocklyn. Guia práctico sobre a governação do Sector da Segurança em África.** Projecto do Centro para Democracia & Desenvolvimento (Lagos), Instituto de Estudos de Segurança, (Pretória) e do Centro para Política Internacional. Washington DC.
- **BALL, Nicole, BRZOSKA, Michael, HOFFMAN, Bernd, GLEICHMANN, Colin, MASON, Peggy, NATHAN, Laurie, WULF, Herbert (2000), Security Sector Reform**, Bonn International Center for Conversion, Brief 15. Bonn.
- **BERNABÉU ESTEBAN, Irene. La Reforma del Sector de la Seguridad como política de Cooperación al Desarrollo del Estado Español.** Universidad Saint Joseph. Beirut
- **BRYDEN, Alan, HÄNGGI Heiner (2004). Reform and Reconstruction of the Security Sector.** Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Yearbook 2. Geneva.
- **BRYDEN, Alan. From Policy to Practice: the OECD's Evolving Role in Security System Reform.** Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper nº 22. Geneva, 2007.
- **BARROSO, João, ESCORREGA, Luís, ARENGA, Luís, VILLADEAMIGO, Enrique (2007), O papel das organizações Regionais e Sub-Regionais Africanas na prevenção de conflitos em África. Interpretação Geopolítica e Geoestratégica.** CEMC IESM. Lisboa.
- **FARIA, Fernanda, FERREIRA, Patrícia Magalhães (2007). Situações de Fragilidade. Desafios a uma estratégia de resposta europeia.** Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). Lisboa.
- **GREENE, Owe, Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives**, Journal of Security Sector Management, Vol 1, No 1, p.7. London, 2003.
- **LILLY, Damian, LUCKHAM, Robin, von TANGEN PAGE, Michael (2002). Gobernabilidad y Reforma del Sector de Seguridad: un enfoque orientado a metas.** International Alert, Programa de Seguridad y Construcción de Paz. Londres.
- **LUND, Michael S. (2000). Early Warning and Preventive Diplomacy.** «Managing Global Chaos». 5ª Edição, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press. ISBN 1-878379-58-5.
- **MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhua (2004). La Integración Regional en África Sub-saariana: Procesos, Problemática y Relaciones con la Unión Europea.** Universidad Antonio de Nebrija. Madrid.



- **NATHAN, Laurie** (2007). **Local Ownership Of Security Sector Reform: A Guide For Donors.**
- **PASTOR RIDRUEJO, José Antonio.** **Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales**, 6ª Ed, Tecnos, Madrid, p. 779.
- **PÉREZ GONZÁLEZ, Ángel.** *Una política española para África.* Colaboración 1589. Grupo de Estudios Estratégicos. Madrid, 2007.
- **WALLENSTEEN, Peter** (2006). *Strategic Peacebuilding: Issues and Actors.* Kroc Institute Occasional Paper #28:OP:1.

Documentos

- *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Uma Europa Segura num Mundo Melhor.* Bruxelas, 2003.
- *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM (2007) 0643 final.* Resposta da UE a situações de fragilidade. Bruxelas, 2007.
- *Resolução do Parlamento Europeu sobre a resposta da UE a situações de fragilidade nos países em desenvolvimento B6-0476/2007.* Bruxelas, 2007.
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM (2006) 253 final.* Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do Sector da Segurança (SEC 658/2006). Bruxelas, 2006.
- *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2006. Contribuição para a Segurança no Mundo: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança e Política Europeia e de Defesa.* <http://europa.eu/generalreport/pt/200/rg98.htm>
- *European Union Strategy for Africa. THE EU AND AFRICA: TOWARDS A STRATEGIC PARTNERSHIP. Conclusions by the Heads of State and Government meeting in the European Council. European Commission.* Bruxelas, 2005.
- *Bulletin of the EU Military Staff "Impetus". Autumn/Winter 2007. Issue #4.*
- **THURER, Daniel** (1999), *O Estado Desestruturado e o Direito Internacional.* *International Review of the Red Cross* No. 836.
<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57jq6u?opendocument>
- *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM (2006) 253.* Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do Sector da Segurança (SEC 658/2006). Bruxelas, 2006.
- *Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa 10538/4/04 rev 4. Political and Security Committee.* Bruxelas, 2004.
- *DAC Guidelines on Security System Reform and Governance.* Paris, 2004.
- *OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice.* Paris, 2007.
- *Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Africa. European Union Factsheet.* 2006.
- *La dimensión civil de la gestión de crisis, una oportunidad para renovar e impulsar la acción exterior de España. Documento CITpax nº 5. Centro Internacional de Toledo para la Paz.* Toledo, 2006.
- *La Cooperación Militar Española con Guinea Ecuatorial. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 5. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa de España.*



- *Developing a Security Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations. Expert Workshop.* Bratislava, 2006.
- *African Security Review, Vol 15 nº 4. Institute for Security Studies.*
- *Challenges to the SSR in the Horn of Africa. ISS Monograph Series • No 135, 2007*
- *From State Security to Human Security in Southern Africa. ISS Monograph Series • No 122, 2006.*

Sites na Internet

www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr
www.icrc.org
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/index.htm
http://ec.europa.eu/europeaid/index_pt.htm
<http://un.org/french/millenniumgoals/index.shtml>
http://www.acpsec.org/index_fr.htm
http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7834_en.htm
<http://www.es-ue.org/default.asp?newid=608&lg=2&displaying=other>
www.ssrnetwork.net
<http://www.ssrnetwork.net>
<http://www.crisisstates.com/download/others/SSRReformNathan2007.pdf>
www.humansecuritynetwork.org/report_may2001_3-e.asp
www.ieei.pt
<http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7BC033BBC2-7A0F-491A-B9A2-963624D73957%7D>
<http://www.eurogendfor.eu/>
http://www.europe-cares.org/africa/index_en.html

Entrevistas

ROQUE, Sílvia. Investigadora Junior. Núcleo de Estudos para a Paz. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.



Apêndice A – Compartimentação Geográfica de África.

Anexo 1 – Metas do Sector da Segurança e roles para assistência externa.

Anexo 2 –Patologias da Reforma do Sector da Segurança.

Anexo 3 –Sector da Segurança Euro-Atlântico.

Anexo 4 – Resolução do Parlamento Europeu sobre a resposta da UE a situações de fragilidade nos países em desenvolvimento.

Anexo 5 – Resposta da UE a situações de fragilidade

Anexo 6.- Reforma vs Transformação do Sector da Segurança.

Anexo 7.- Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Anexo 8.- MAPAS.

Anexo 9.- Estados Falhados (2007).

Anexo 10.- A União Africana (UA) e a Arquitectura de Segurança e Defesa Africana.

Anexo 11.-Operações da UE no quadro da PESD



Una visión geopolítica de África permite realizar una compartimentación del continente



- Por una parte, se distinguiría un África del Norte, Occidental (Magreb) y Oriental (Masrek) de fisonomía mediterránea y árabe, que estaría mucho más asociado con el mundo Mediterráneo al que pertenece y con cuyos interlocutores del Norte mantiene unas relaciones más estrechas que con el subcontinente subsahariano.
- Dos grandes potencias regionales, África del Sur y Nigeria, países impulsores junto con Argelia, Egipto y Senegal de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), orientada a reforzar la capacidad de actuación política de los Estados africanos, de relanzar sus economías y de invertir el proceso de desintegración política y social en el que muchos de ellos se encuentran.
- Una franja saheliana (Mali, Níger, Chad y la República Centroafricana), caracterizados por su gran fragilidad política, económica y social y por su escasa apertura hacia el exterior.



- Un grupo de países caracterizados por sus explotaciones mineras (Guinea, Mauritania, Liberia, Níger, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Zambia y Mauritania) o petrolíferas (Angola, Gabón, Congo y también Nigeria), con políticas asociadas a los precios de las materias primas, a las estrategias de las compañías multinacionales y a las propias formulas estatales. Con unas reservas regionales iniciales de 40.000 millones de barriles de petróleo de gran calidad, con la mayoría de las explotaciones situadas offshore y, por tanto, más fáciles de proteger y con un transporte fácil hacia los mercados consumidores occidentales, la región del golfo de Guinea se ha convertido en un área estratégica de importancia creciente, siendo el petróleo el factor geopolítico fundamental, por el que compiten de manera creciente las compañías europeas, norteamericanas y, recientemente, chinas.
- Unas áreas de “caos” formadas por aquellos países que se encuentran en guerra debido a los “señores de la guerra” (Somalia), los conflictos étnicos – Darfur (Sudán), Burundi, Ruanda, y la República Democrática del Congo – y religiosos (Sudán) o las rivalidades regionales (Etiopía y Eritrea). Los protagonistas se disputan el control de determinados territorios, de determinados recursos críticos como el agua, o de las riquezas naturales (diamantes, petróleo, etc.).



Anexo 1 – Metas do Sector da Segurança e roles para assistência externa.¹

Tipo de País	Condiciones contextuales	Metas de la reforma del sector seguridad	Rol de asistencia externa
Democracias en consolidación	<ul style="list-style-type: none">• Instituciones democráticas saludables y buen gobierno• Minimización de traumas externos, incluyendo impacto de estabilización y ajuste• Ambiente internacional conducente y de seguridad regional, incluyendo medidas contra la diseminación transfronteriza de conflictos	<ul style="list-style-type: none">• 'Buen gobierno' en el sector seguridad• Rendición de cuentas democrática• Mantener el profesionalismo• Reducir costos de seguridad• Empoderar la legislatura y sociedad civil• Asegurar seguridad pública, acceso a la justicia y régimen de ley• Seguridad colectiva (regional e internacional)	<p>Reforma del sector seguridad es menos presionante que en otra parte. Sin embargo, la asistencia externa es esencial para:</p> <ul style="list-style-type: none">• Revisión estratégica de metas y funciones de seguridad en contexto de desarrollo nacional• Entrenamiento profesional, enfocada a operaciones de mantenimiento de paz, etc.• Construir capacidad de legislatura, medios y sociedad civil para ejercer supervisión• Apoyar cuerpos de seguridad regional, incrementar su capacidad de monitoreo, prevenir y reducir conflictos.
Democracias declinantes o inmóviles	<ul style="list-style-type: none">• Voluntad de gobiernos y oponentes de resolver diferencias a través de la política no la violencia• Habilidad de la sociedad política y civil de soportar la proclividad autoritaria del régimen• Interconexiones entre fuentes económica y políticas de seguridad / inseguridad• Nivelación ejercida por otros gobiernos en esta región y por la comunidad internacional	<ul style="list-style-type: none">• Creciente rendición de cuentas democrática• Prevenir escalada del conflicto político en violencia• Evitar politización y desprofesionalización de militares, policía, etc.• Contener privatización de la violencia• Prevenir abusos de derechos humanos, mantener régimen de ley• Empoderar a sociedad civil / política	<p>La asistencia a la reforma del sector seguridad puede ser problemática sin un compromiso real del gobierno para reformar. 'No hacer daño': ni incrementar el riesgo de conflicto, ni reforzar la tendencia del régimen de responder con la fuerza en vez de un proceso político. Por tanto:</p> <ul style="list-style-type: none">• Entrenamiento profesional limitado (p.e. sobre derechos humanos)• Mejorar capacidad e independencia de las cortes, policía civil• Construir capacidad e independencia de la legislatura, sociedad civil• Apoyar monitoreo de derechos humanos, elecciones, etc.
Democracias en transición	<ul style="list-style-type: none">• Naturaleza de la transición, sea negociada con régimen saliente, sea a partir del colapso del mismo, o por conflicto• Profundidad del legado autoritario y amplitud para neutralizarlo• Fuerza del movimiento pro-democracia / grupos de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none">• Transición democrática pacífica• 'Buen gobierno' y rendición de cuentas democrática en el sector seguridad• Reprofesionalización y despolitización de las fuerzas armadas, policía, etc.• Asegurar la regulación	<p>La asistencia a reforma del sector seguridad puede ayudar a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Revisión estratégica de metas y funciones de seguridad en una democracia y en contexto de desarrollo• Reprofesionalizar fuerzas armadas y policía, etc.• Fortalecer capacidad de

¹ LILLY, Damian, LUCKHAM, Damian, von TANGEN PAGE, Michael (2002) – Gobernabilidad y Reforma del Sector de Seguridad: un enfoque orientado a metas. Londres: Internacional Alert, Programa de Seguridad y Construcción de la Paz.



	<ul style="list-style-type: none"> • Cuanto se mantiene el profesionalismo de las fuerzas armadas / policía • Presencia o ausencia de violencia civil y criminal 	<ul style="list-style-type: none"> • de la privatización de la violencia • Asegurar la rendición de cuentas por abusos pasados y recientes de los derechos humanos • Asegurar seguridad pública, acceso a la justicia y régimen de ley • Empoderar la legislatura y a la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • cortes, policía civil y otros instrumentos de orden público • Construir capacidad de legislatura, medios, sociedad civil, para ejercer supervisión • Apoyar el monitoreo de derechos humanos, elecciones, etc.
Sociedades en conflicto	<ul style="list-style-type: none"> • Supervivencia (o no) de algún marco legal de autoridad pública • Mecanismos económicos y políticos internacional /regional que sostienen o limitan el conflicto • Alto grado de polarización política / social (p.e. sobre la base étnica / religiosa) • Destrucción / resistencia de la sociedad civil • Escala de la 'brecha de seguridad pública' y abusos de derechos humanos • Mecanismos regionales de resolución de conflicto, apoyo de gobiernos vecinos a la paz (o ausencia de ella) 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución del conflicto, fin de la violencia • Control por autoridades legítimas sobre todos los grupos armados / medios de violencia • Minimizar indisciplina y corrupción de las fuerzas armadas / policía • Minimizar abusos de derechos humanos por todos los combatientes • Desarmar / desmovilización combatientes (donde sea factible) • Restaurar seguridad pública, régimen de ley • Fortalecer resolución regional de conflicto y mecanismos de mantenimiento de paz 	<p>La reforma del sector seguridad es problemática donde la legitimidad de las autoridades públicas está cuestionada pero no es menos esencial. 'No hacer daño' y apoyar la resolución pacífica del conflicto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar mecanismos regionales de resolución del conflicto / mantenimiento de paz • Apoyar iniciativas para cortar flujo de financiamiento / armas (p.e. medidas contra diamantes del 'conflicto', moratoria regional sobre armas pequeñas) • Usar ayuda humanitaria para apoyar la construcción de paz • Apoyar al legislativo, medios y sociedad civil para supervisar al sector seguridad / conducción de la guerra • Apoyar a sociedad civil en iniciativas de paz / orden público • Ayudar al desarme / desmovilización (donde sea factible) • Entrenamiento profesional pero sólo a fuerzas legítimas
Estado bajo reconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> • Cómo 'terminó' el conflicto (negociación o 'victoria') y posibilidad de reiniciarse • Legado de polarización étnica, etc y cómo es manejado • Establecimiento de gobernanza democrática e inclusiva • Habilidad del gobierno de llenar 'vacíos de gobernanza' y 'brechas de seguridad' como resultado del conflicto • Resistencia de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir reiniciación del conflicto • Reconstruir legitimidad y capacidad de autoridades públicas, incluyendo sector seguridad • Revalorar las necesidades de seguridad y roles de fuerzas armadas, policía, etc. • Desarme, desmovilización y reintegración de 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo diplomático/político para la reconstrucción • Asistir desarme, desmovilización, reintegración • Ayudar a reprofesionalización de fuerzas armadas, policía, construcción de capacidad, entrenamiento, equipo • Apoyar al legislativo, medios, sociedad civil para supervisión del sector seguridad • Apoyar reconstrucción de
	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrucción económica y su impacto en empleo, beneficencia, inequidad • Aislamiento de mecanismos regionales económicos / políticos que sostienen la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> • excombatientes • Establecer control democrático • Asegurar reclutamiento balanceado e inclusivo • Rendición de cuentas por abusos pasados y presentes de derechos humanos • Restaurar seguridad pública, régimen de ley • Limitar privatización de la seguridad 	<p>instituciones de orden público: cortes, policía, resolución de disputas comunitarias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar reforma constitucional, monitoreo de derechos humanos, elecciones • Asegurar que estabilización económica y medidas de ajuste no agraven tensiones sociales • Apoyar instituciones regionales para monitoreo y manejo de conflictos



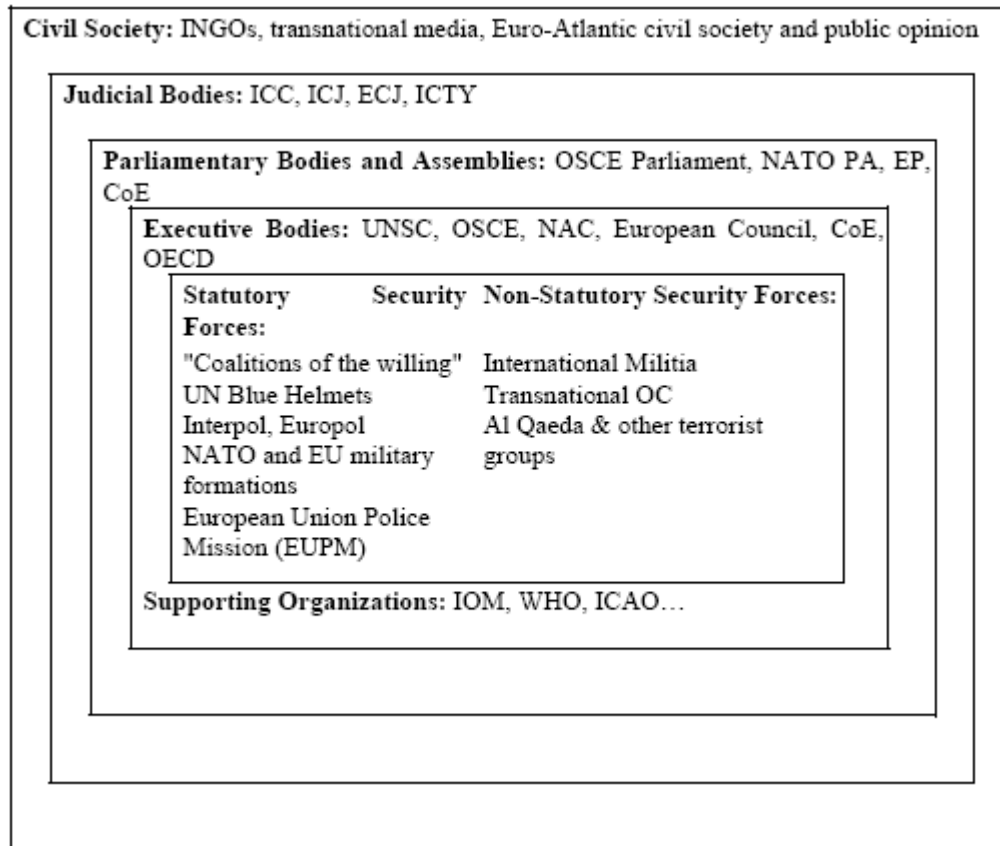
Anexo 2 –Patologias da Reforma do Sector da Segurança.

SSR Pathologies		Possible Consequences		Impact
Overconsumption of resources by SS	►	Diversion of resources for growth & development	►	Enhanced likelihood of: • underdevelopment • conflict • dedemocratisation
Underinvestment of resources into SS	►	Risk of foreign subjugation & loss of sovereignty		
Overemphasis on soft security instruments	►	Insufficient scope for peace support operations		
Overemphasis on hard security instruments	►	Inability to participate in peace support operations		
Too little democratic control of SS	►	Inappropriate security sector influence on policy		
No democratic controls of SS	►	Capture of state by security sector interests		

Fonte: **BRYDEN**, Alan, **HÄNGGI** Heiner, (2004). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Yearbook 2. Geneva.



Anexo 3 –Sector da Segurança Euro-Atlântico.



Fonte: **BRYDEN**, Alan, **HÄNGGI** Heiner, (2004). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Yearbook 2. Geneva. p. 32



Anexo 4 – Resolução do Parlamento Europeu sobre a resposta da UE a situações de fragilidade nos países em desenvolvimento.

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Documento de sessão

12.11.2007

B6-0476/2007

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

apresentada na sequência de uma declaração da Comissão

nos termos do nº 2 do artigo 103º do Regimento, por

- Maria Martens e Nirj Deva, em nome do Grupo PPE-DE,
- Alain Hutchinson, Glenys Kinnock, Ana Maria Gomes e Thijs Berman, em nome do Grupo PSE,
- Thierry Cornillet, em nome do Grupo ALDE,
- Ryszard Czarnecki e Ewa Tomaszewska, em nome do Grupo UEN
- Raúl Romeva i Rueda, em nome do Grupo Verts/ALE,

sobre a resposta da UE a situações de fragilidade nos países em desenvolvimento



B6-0476/2007

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões intitulada “Resposta da UE a situações de fragilidade - Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz”, de 25 de Outubro de 2007¹,
 - Tendo em conta o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento,
 - Tendo em conta o Regulamento (CE) n° 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento, denominado o “Instrumento da Cooperação para o Desenvolvimento”
 - Tendo em conta o Acordo de Cotonu,
 - Tendo em conta a "Política da União Africana de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito", adoptada por 52 Estados Membros aquando da Cimeira da UA realizada em Banjul, em Julho de 2006,
 - Tendo em conta os “Dez princípios do bom empenhamento dos doares em Estados frágeis e situações de fragilidade”, do Grupo dos Estados Frágeis do CAD da OCDE, aprovado na reunião de Alto Nível do CAD, realizada em 3 e 4 de Abril de 2007, em Paris;
 - Tendo em conta a Resolução 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de Outubro de 2005, sobre a responsabilidade de proteger, designadamente os seus números 138-140,
 - Tendo em conta o artigo 103º do seu Regimento,
- A. Considerando que, desde a década de 1990, os Estados que não têm capacidade para desempenhar as suas funções “tradicionais” e promover o desenvolvimento e que dispõem de instituições débeis foram designados “Estados frágeis” pelo Banco Mundial e pela comunidade internacional empenhada no desenvolvimento,
- B. Considerando que a fragilidade do Estado é mais um conceito empírico do que um conceito normativo e constitui uma variável dependente e não uma condição original; considerando que uma situação de fragilidade existe antes ou depois de uma crise; considerando que a responsabilidade de determinar em que momento os Estados deixam de ser “frágeis” deve incumbir aos cidadãos,
- C. Considerando que, apesar de não existir uma definição operacional inequívoca do conceito, é possível identificar os Estados que se encontram em situações de fragilidade e que o número de Estados considerados “frágeis” pelo Banco Mundial quase duplicou, passando de 14 para 26 entre 2000 e 2006, sendo que 14 desses Estados se situam na África subsaariana,
- D. Considerando que é essencial compreender os factores externos e internos da fragilidade,

¹ COM(2007)0643 final; SEC(2007)1417.



a fim de fornecer assistência e capacitação a esses Estados, em benefício directo dos seus cidadãos e em prol da paz e da prosperidade regional e global,

- E. Considerando que diferentes formas de fragilidade (por exemplo, propensa a conflitos, a chamada "maldição dos recursos", má governação, enclave) exigem diferentes tipos de intervenção; considerando que um determinado país poderá ser afectado por diferentes tipos de fragilidade, tornando assim difícil uma categorização e uma acção específica,
 - F. Considerando que a resposta a situações de fragilidade é um processo de longo prazo e requer um empenhamento contínuo e de longo prazo tanto por parte dos países afectados como por parte da comunidade internacional,
 - G. Considerando que a União Africana reconhece que a reconstrução é uma questão essencialmente política e não técnica; salientando, por conseguinte, a necessidade de construir uma autoridade de Estado legítima para permitir uma governação baseada no consenso, uma acção determinada em prol de grupos vulneráveis e o reforço das capacidades locais no âmbito de uma distribuição equitativa do poder e de uma obrigação mútua de prestação de contas²,
 - H. Considerando que as situações de fragilidade radicam frequentemente na pobreza e em condições de vida precárias, conduzindo, nos casos mais extremos, ao colapso do Estado e à insegurança permanente; considerando que a ausência de protecção e de direitos dos cidadãos nos países afectados requer uma acção por parte da UE e da comunidade internacional e deve estar no centro dessa acção,
 - I. Considerando que não existe ainda uma partilha suficiente de experiências em matéria de construção do Estado entre os países e entre os doadores, o que impede que sejam retirados os ensinamentos,
 - J. Considerando que é necessário um mecanismo duplo de prestação de contas, a saber, entre os doadores e os países beneficiários e entre estes e os seus povos,
 - K. Considerando que a existência de múltiplos instrumentos de financiamento comporta o risco de duplicação ou de não atribuição de recursos e torna a prestação de contas e a participação ainda mais difíceis no caso das sociedades já enfraquecidas,
1. Considera que a fragilidade é um desafio complexo do desenvolvimento e salienta a necessidade de uma agenda bem definida e coerente em matéria de fragilidade, baseada no princípio de "não causar danos", ou seja, adaptada à situação e que tenha em conta considerações de longo prazo e coordene os múltiplos objectivos e abordagens das diferentes partes interessadas, à luz do objectivo principal e global de redução da pobreza e consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
 2. Congratula-se com a preparação de uma resposta da UE a situações de fragilidade e salienta a necessidade de envolver os parlamentos em todas as fases desta estratégia;
 3. Afirma que um sistema político democrático e estável, que promova o desenvolvimento, o Estado de direito, a protecção dos direitos humanos, a boa governação e uma prevenção de conflitos pacífica é a melhor forma de sair da fragilidade e caminhar em direcção a

² "Política da União Africana de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito", adoptada por 52 Estados Membros na Cimeira da UA realizada em Banjul, em Julho de 2006.



instituições abertas e operantes e a um processo decisório eficaz e equitativo;

4. Salienta que a programação e as acções em situações de fragilidade devem ser abrangentes e coerentes e centrar-se nas pessoas e no desenvolvimento sustentável dos países afectados; considera que os instrumentos e mecanismos existentes devem adoptar uma abordagem sensível à fragilidade e concorda inteiramente que o potencial dos Documentos de Estratégia por País e dos programas temáticos, preparados em parceria para prevenir a fragilidade, deve ser reforçado;
5. Salienta que os principais elementos da agenda em matéria de fragilidade devem ser os três seguintes, colocando a tónica na luta contra a pobreza e na prevenção: promover a segurança humana, melhorar o desenvolvimento e assegurar a paz; salienta igualmente a necessidade de implementar estes elementos de forma coerente no terreno;
6. Considera que o planeamento estratégico de longo prazo deve ser coordenado com a execução de programas no terreno, que se devem manter flexíveis e adaptáveis, e deve ser capaz de responder ao contexto do país; por esse motivo, solicita à Comissão que promova o desenvolvimento a longo prazo, mas forneça igualmente a curto prazo serviços básicos, como sejam a saúde e a educação;
7. Salienta que os programas de desenvolvimento em situações de fragilidade devem obedecer aos mesmos princípios que quaisquer outros programas de desenvolvimento, ou seja, apropriação, parceria, obrigação mútua de prestação de contas e sustentabilidade;
8. Solicita à Comissão que apoie um diálogo político e de paz inclusivo e processos de reconciliação e reforce a participação das comunidades e da sociedade civil em todos os aspectos do ciclo de recuperação e das estratégias de desenvolvimento;
9. Salienta que uma paz sustentável apenas pode ser alcançada se for feita justiça, e esta for perceptível, em particular, no que se refere aos crimes de guerra e crimes contra a humanidade; neste contexto, solicita à Comissão que apoie o reforço dos sistemas legais e judiciais de Estados frágeis, a fim de assegurar que os responsáveis por sérios crimes contra a humanidade sejam levados a tribunal, mas também para permitir o avanço paralelo de iniciativas em prol da justiça e da reconciliação;
10. Apela ao reforço dos direitos legais individuais, incluindo o direito à propriedade dos mais pobres; solicita à Comissão que apoie os esforços envidados nos países em desenvolvimento para diversificar a produção agrícola, por forma a lhes permitir sair de uma situação de economias altamente vulneráveis assentes em monoculturas e, deste modo, evitar situações de fragilidade resultantes do colapso económico;
11. Reitera a necessidade de a acção da UE em matéria de desenvolvimento e ajuda humanitária colocar uma ênfase acrescida em medidas de prevenção, alerta precoce e análises de risco, a fim de evitar catástrofes, quer produzidas pelo Homem quer naturais, que dão origem a situações de fragilidade;
12. Afirma que um modelo abrangente de fragilidade e desenvolvimento deve ter em conta as iniciativas existentes a nível local, regional e continental, designadamente a recente Política da União Africana de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NPDA), o Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares e a Carta Africana sobre a Democracia, as Eleições e a Governação; insta, por



esse motivo, a Comissão a apoiar os esforços destinados a reforçar a cooperação Sul-Sul neste domínio;

13. Insta igualmente a Comissão a assegurar que as partes interessadas a nível nacional sejam não só plenamente associadas aos esforços para ultrapassar situações de fragilidade, mas que sua noção e definição de construção do Estado e o seu modelo de Estado sejam igualmente considerados e que seja utilizado o saber local;
14. Salienta o papel crucial desempenhado pelas mulheres e pelos grupos vulneráveis na promoção do desenvolvimento e da paz e solicita à Comissão que promova a sua capacitação, tendo designadamente em conta as suas necessidades e situações específicas em ambientes de fragilidade;
15. Congratula-se com o facto de, no âmbito da Estratégia Conjunta UE-África, a UE e a África tencionarem organizar um diálogo sobre o conceito de “situações de fragilidade”, a fim de alcançar uma compreensão comum e acordar as medidas a adoptar, e de este diálogo estar já previsto no Plano de Acção;
16. Recorda que incumbe a cada Estado individual a responsabilidade de proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpezas étnicas e crimes contra a humanidade e que a UE apoia firmemente a responsabilidade de proteger, em conformidade com a Resolução 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de Outubro de 2005; salienta que a responsabilidade de proteger inclui o recurso a pressões e ameaças diplomáticas, económicas e legais sistemáticas, sendo a intervenção militar coerciva apenas o último recurso, que deve ser estritamente controlado;
17. Salienta que a resposta a situações de fragilidade é complexa e requer recursos financeiros e humanos significativos, bem como compromissos de longo prazo; solicita, por esse motivo, à Comissão e aos Estados-Membros que assegurem que estes recursos são disponibilizados de forma suficiente, adequada e previsível e garantam a coerência entre as agências doadoras;
18. Salienta que o recurso ao apoio orçamental não se adequa a situações de fragilidade, em que as capacidades de auditoria e monitorização são débeis ou inexistentes; solicita, por esse motivo, à Comissão que utilize outras formas de financiamento nessas situações, a não ser que disponha de informações detalhadas sobre a forma como os fundos são aplicados;
19. Solicita à Comissão que forneça ao Parlamento um mapa dos dadores e dos actores internacionais e do tipo de trabalho que desenvolvem, a fim de permitir monitorizar a utilização óptima dos recursos e instrumentos disponíveis;
20. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos Governos dos Estados-Membros, aos Co-Presidentes da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE e à União Africana.



Anexo 5 – Resposta da UE a situações de fragilidade

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.10.2007

COM(2007) 643 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Resposta da UE a situações de fragilidade

Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz

{SEC(2007) 1417}

ÍNDICE

1. Lista de acrónimos 3
2. Introdução 4
3. Contexto 4
4. Para uma resposta da UE às situações de fragilidade 5
 - 4.1. Identificar a fragilidade: factores e características 5
 - 4.2. Intervir em situações de fragilidade: desafios 6
 - 4.3. Evitar a fragilidade: diálogo e análise para identificar e abordar os factores que desencadeiam a fragilidade 7
 - 4.4. Abordar a questão da fragilidade: estratégias e prioridades 7
 - 4.5. Pós-crise: Interligação entre Ajuda de emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (LRRD) 8
 - 4.6. Segurança e fragilidade 9
 - 4.7. Governação democrática e direitos humanos em situações de fragilidade 9
5. Melhorar os instrumentos 11
 - 5.1. Instrumentos financeiros e procedimentos 11



5.1.1. Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) 11

5.1.2. Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) 11

5.1.3. Instrumento de Estabilidade 12

5.1.4. Ajuda humanitária 12

5.1.5. Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) e Programa Temático "Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento" 12

5.2. Apoio orçamental 12

6. O caminho a seguir: prioridades e resultados previstos 13

1. Lista de acrónimos

ACP: África, Caraíbas e Pacífico

BAD: Banco Africano de Desenvolvimento

QCDEP: Quadro Comum para os Documentos de Estratégia por País

PESC: Política Externa e de Segurança Comum

DEP: Documento de Estratégia por País

ICD: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

DDR: Desarmamento, Desmobilização, Reintegração

PEV: Política Europeia de Vizinhança

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

FED: Fundo Europeu de Desenvolvimento

PESD: Política Europeia de Segurança e Defesa

FMI: Fundo Monetário Internacional

LRRD: Ligação entre Ajuda de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento

PIN: Programa Indicativo Nacional

OCDE/CAD: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico/Comité de Ajuda ao Desenvolvimento



RSS: Reforma do Sector da Segurança

ONU: Nações Unidas

BM: Banco Mundial

2. Introdução

As situações de fragilidade apresentam um desafio particular por constituírem um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, ao crescimento equitativo e à paz, criando instabilidade regional, riscos de segurança a nível mundial, fluxos migratórios descontrolados, etc. A UE deve estar em condições de mobilizar uma grande variedade de instrumentos, tanto a nível dos Estados-Membros como a nível comunitário, no âmbito de uma estratégia de resposta concertada e coordenada que abranja essas situações. A presente Comunicação tem por objectivo proporcionar a base para essa estratégia de resposta da UE, estratégia essa a definir em concertação com o Conselho e os Estados-Membros da União Europeia.

O actual quadro de políticas e instrumentos da UE, o debate em curso a nível internacional e as vantagens comparativas e a experiência da União Europeia constituem a base da presente Comunicação. Num Anexo técnico apresentam-se as conclusões e intervenções em situações de fragilidade. Por outro lado, os serviços da Comissão e o Secretariado do Conselho elaboraram um documento conjunto no sentido de lançar um debate sobre "Segurança e Desenvolvimento", em que serão abordadas mais especificamente questões ligadas à presente Comunicação.

A presente Comunicação integra as conclusões de um debate aberto com as principais organizações da sociedade civil, bem como de uma reunião informal dos Ministros do Desenvolvimento da UE, em Setembro de 2007. A Comunicação é apresentada às outras instituições da UE com o objectivo de lançar uma discussão destinada a consolidar uma estratégia abrangente da UE de resposta a situações de fragilidade, contribuindo assim para criar condições adequadas para o desenvolvimento sustentável, a estabilidade, a paz e a governação democrática.

3. Contexto

A comunidade internacional preocupa-se cada vez mais com as consequências da fragilidade, que dificultam a realização dos Objectivos e Desenvolvimento do Milénio, prejudicam o bem-estar e as liberdades dos povos e podem implicar riscos para a segurança a nível mundial. A ONU, os doadores e as organizações regionais e continentais dão prioridade a abordagens integradas para fazer face a situações de fragilidade. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda recorda que os princípios da harmonização, do alinhamento e da gestão dirigida para os resultados devem ser adaptados a situações caracterizadas por uma governação deficiente e reduzida capacidade. A OCDE/CAD aprovou um Compromisso ao nível político e um conjunto de princípios com vista a um sólido envolvimento internacional em Estados frágeis e situações de fragilidade, que coloca a tónica em abordagens ao nível de todas as administrações (Whole-of-government approaches), que requerem uma estreita cooperação de todos os intervenientes no âmbito económico, do desenvolvimento, da diplomacia e da segurança.



A Comunidade e os Estados-Membros da UE constituem, em conjunto, o maior doador do mundo de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda humanitária. A UE tornou-se um importante protagonista político e em matéria de segurança, com responsabilidades específicas em termos de abordagem dos desafios colocados por situações de fragilidade, mas também com vantagens comparativas graças à rede mundial de delegações da Comissão.

Já existe um quadro estratégico para fazer face às diversas dimensões da fragilidade. O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento proporciona orientações para uma resposta abrangente à problemática da fragilidade. Insere-se num quadro mais vasto de acções externas que deve ser activado na sua totalidade para que a União possa reagir às situações de fragilidade de forma atempada e coerente. Este quadro inclui a Estratégia Europeia de Segurança, o programa da UE para a prevenção dos conflitos violentos, a Política Europeia de Vizinhança, o quadro estratégico para a Interligação entre Ajuda de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento, o Consenso em matéria de Ajuda Humanitária e a abordagem da UE no âmbito da governação e do desenvolvimento. O processo de alargamento inclui instrumentos que podem ser úteis neste contexto. Os compromissos da UE em matéria de coerência das políticas para promover o desenvolvimento e o Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento inserem-se neste quadro.

4. Para uma resposta da UE às situações de fragilidade

4.1. Identificar a fragilidade: factores e características

O conceito de fragilidade refere-se a estruturas débeis ou em desagregação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado de assumir as suas funções de base, cumprir as suas obrigações e responsabilidades no que diz respeito à prestação de serviços, gestão de recursos, Estado de Direito, acesso equitativo ao poder, segurança da população e protecção e promoção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

As instituições públicas, os processos políticos e os mecanismos sociais que carecem de eficácia, de capacidade integradora ou de legitimidade conduzem à fragilidade: não estão reunidas as condições para alcançar um mínimo de desenvolvimento institucional e financeiro, para lançar estratégias a longo prazo e para melhorar gradualmente o nível de governação. Neste contexto, a fragilidade tem origem nos elevados níveis de pobreza ou na distribuição desigual da riqueza.

Nos casos mais extremos, os Estados podem desintegrar-se ou retirar-se de partes do seu território, o que pode levar a um clima de insegurança permanente, a conflitos violentos crónicos e a crises humanitárias. Estas situações podem igualmente dar origem a ameaças contra a segurança e a instabilidade transnacionais, o que pode prejudicar os objectivos e os interesses estratégicos da UE.

A fragilidade é uma característica de muitos países de rendimento baixo ou médio, com economias estruturalmente débeis, instáveis e vulneráveis a crises, choques externos, epidemias, tráfico de droga, catástrofes naturais e degradação ambiental, bem como património e diversidade cultural ameaçados. Pode igualmente ser um efeito colateral da globalização em regiões marginalizadas da economia mundial ou de uma dependência excessiva de importações de fontes de energia convencionais, que podem travar a estabilização e o desenvolvimento. As alterações climáticas irão exacerbar as situações de fragilidade pelo facto de introduzirem novos e diversos impactos em contextos de fraca



capacidade. Um estudo mais aprofundado destas interdependências contribuirá para desenvolver respostas inovadoras ou adaptar abordagens já existentes.

Do ponto de vista da segurança humana, as populações pobres e vulneráveis são as mais afectadas em situações de fragilidade, que podem levar o capital humano a abandonar o seu país, por migração voluntária ou forçada, agravando ainda mais as situações de fragilidade.

4.2. Intervir em situações de fragilidade: desafios

Para responder de forma eficaz à questão da fragilidade, é preciso correr deliberadamente riscos calculados que têm de ser avaliados em comparação com os riscos inerentes à falta de acção. O apoio aos esforços dos países parceiros no sentido de prevenir o fenómeno da fragilidade, atacar a sua origem e fazer face às suas consequências está previsto no âmbito das parcerias estabelecidas pela UE. Mesmo nos casos em que a aplicação dos acordos de cooperação está parcialmente suspensa, a UE mantém o seu envolvimento através de um conjunto de instrumentos comunitários e de acções da União, por razões de solidariedade, segurança e eficácia da ajuda.

A decisão de não intervir em situações em que não existem obstáculos políticos significativos pode fazer surgir "órfãos de ajuda" e deixar todo um país, uma região ou um sector sem acesso a recursos financeiros. Por outro lado, a focalização internacional numa determinada crise pode envolver fluxos financeiros maciços e descoordenados que originam sobreposições e ineficácia.

A procura de complementaridade através do Código de Conduta da UE contribuirá para resolver a questão dos "órfãos de ajuda". Para que os Estados-Membros possam efectivamente canalizar fundos complementares para os "Estados frágeis órfãos de ajuda", há que discutir opções concretas.

No quadro da ajuda humanitária, a Comunidade aborda esta questão graças ao seu método de avaliação das crises esquecidas, que facilitam a prestação de ajuda a vítimas de crises que recebem pouca ou nenhuma atenção dos meios de comunicação social e dos doadores.

Em situações de fragilidade, é necessária uma intervenção global e coordenada através de uma abordagem ao nível de todas as administrações. Importa garantir a livre comunicação de dados e de outras informações, as sinergias e a articulação correcta entre os actores institucionais, estatais e não estatais (âmbito humanitário, do desenvolvimento, diplomacia, aplicação da lei, segurança), os doadores multilaterais e outros doadores. Registaram-se enormes progressos mas haverá ainda que ultrapassar alguns obstáculos significativos.

É necessária uma maior coordenação ao nível da UE. Há que organizar de forma mais sistemática acções conjuntas de formação, planeamento e avaliação que reúnam funcionários da Comissão, do Secretariado do Conselho e dos Estados-Membros, não apenas em situações de crise e de pós-conflito mas também quando uma análise conjunta revelar uma deterioração da situação susceptível de agravar a fragilidade.

A Comissão, o Secretariado do Conselho e os Estados-Membros promoverão ainda mais os contactos directos entre os respectivos serviços sobre questões geográficas e temáticas relacionadas com a fragilidade, bem como a informação e a coordenação entre os chefes de missão da UE num determinado país ou região. As Nações Unidas, outros parceiros



multilaterais, os doadores, as organizações e as instituições da sociedade civil, para além dos governos centrais (Parlamentos, autoridades locais e descentralizadas, organizações regionais e continentais) devem igualmente intervir de forma adequada neste processo de coordenação. A prevenção das situações de fragilidade e a resposta a dar às mesmas fazem parte da Estratégia Conjunta UE-África. O diálogo sobre esta questão prosseguirá com a China e com outros parceiros não membros da OCDE com uma forte presença nos países em questão.

4.3. Evitar a fragilidade: diálogo e análise para identificar e abordar os factores que desencadeiam a fragilidade

Os doadores, os países parceiros, as regiões e organizações, as instituições internacionais, a sociedade civil e os Governos desenvolveram instrumentos de detecção precoce, analíticos, de controlo e de avaliação, que são pertinentes em situações de fragilidade. Muito frequentemente essas ferramentas têm de ser completadas com os instrumentos adequados para que haja uma execução atempada das conclusões da análise efectuada.

O diálogo político com os países, as regiões e as organizações continentais parceiros é fundamental em todos os Acordos de Parceria e Cooperação concluídos pela UE. A análise das causas e das consequências da fragilidade no âmbito deste diálogo pode contribuir para a elaboração de estratégias nacionais que conduzam a uma saída duradoura para as situações de fragilidade.

Deve ser reforçado o potencial dos Documentos de Estratégia por País (DEP) em matéria de prevenção da fragilidade: as causas profundas dos conflitos, as manifestações de violência, a insegurança e o risco de vulnerabilidade devem ser avaliados de forma mais sistemática mediante programas de desenvolvimento, garantindo a aplicação de abordagens que tenham em conta as situações de conflito. No mesmo intuito, a gestão das crises e as actividades de redução de riscos e de preparação para os mesmos devem ser relacionadas com as questões ligadas ao desenvolvimento e aos DEP enquanto referência geral da UE.

4.4. Abordar a questão da fragilidade: estratégias e prioridades

Nas situações de fragilidade, um país, uma região ou uma determinada comunidade estão expostos a tensões ou ameaças excessivas. Cada caso requer uma resposta diferenciada, articulada e global que conjugue acção diplomática, ajuda humanitária, cooperação para o desenvolvimento e segurança.

OS DEP, elaborados em colaboração com os Governos parceiros, constituem o quadro privilegiado para abordar as situações de fragilidade. No intuito de dar uma ideia mais correcta da resposta da UE, devem também referir as intervenções a título da PESC e do Instrumento de Estabilidade. Os DEP podem garantir uma coordenação da UE em situações de fragilidade, sobretudo graças a "programação conjunta", que aumenta a previsibilidade e facilita as sinergias com o objectivo de responder às necessidades e prioridades dos parceiros. O envolvimento através de instrumentos comunitários pode ter um valor acrescentado dado que, em determinadas circunstâncias, pode ser considerado mais neutro do que a cooperação bilateral.

Nos casos em que a situação se tenha deteriorado de tal forma que a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo já não seja possível ou desejável, a UE tende a aplicar uma combinação de acções políticas e diplomáticas, juntamente com um determinado nível de



cooperação para o desenvolvimento e instrumentos de gestão de crises. Pode ser prestada ajuda humanitária, embora o recurso a este tipo de ajuda não seja desencadeado por uma situação de fragilidade enquanto tal, a menos que degenerem em crise com implicações humanitárias. Enquanto expressão da solidariedade da UE com as vítimas de catástrofes de origem humana ou natural, esta ajuda é neutra, imparcial e independente: não implica um compromisso político nem pode ser considerada como um instrumento de gestão de crises.

Em relação à gestão de crises, a União tem reforçado as suas capacidades de intervir mais rapidamente e de forma mais flexível face às crises e a situações de fragilidade. O diálogo político e as medidas políticas, como é o caso das sanções, fazem igualmente parte do leque de medidas da UE em situações de fragilidade. A intervenção em situações de fragilidade deve estar aberta a uma grande variedade de actores, como as Agências das Nações Unidas, o Movimento da Cruz Vermelha ou os actores a nível nacional. Os Parlamentos, as autoridades descentralizadas e a sociedade civil têm um grande potencial para desencadear mudanças, podendo a respectiva acção ser ainda mais significativa se o acesso ao financiamento lhes for facilitado.

As estratégias iniciais de resposta devem ter como objectivo satisfazer as necessidades imediatas da população, mesmo se as respostas estratégicas se devem focalizar numa perspectiva de longo prazo. Para isso, é fundamental compreender de que forma a fragilidade afecta os diferentes grupos de uma sociedade, em especial as mulheres e os grupos vulneráveis como as crianças, os jovens, os deficientes e as minorias, de forma a satisfazer devidamente as respectivas necessidades.

Esses grupos podem igualmente funcionar como "motores de mudança". As mulheres, em especial, não devem ser consideradas apenas como vítimas passivas, mesmo se, sobretudo em situações de conflito, são particularmente vulneráveis a crimes e à exploração sexuais. As mulheres e as minorias têm um importante papel na promoção de uma paz duradoura e da segurança, mas em geral não têm acesso aos mecanismos, ao poder e aos recursos, e deparam-se com quadros jurídicos discriminatórios. Os períodos de transição constituem oportunidades para abordar as questões relacionadas com o género e os direitos das minorias, mediante revisões constitucionais ou jurídicas, a reforma do poder judicial e a participação na definição de prioridades na agenda da reconstrução.

4.5. Pós-crise: Interligação entre Ajuda de emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (LRRD)

A coerência da resposta global, a presença de recursos humanos adequados, experientes e bem coordenados, bem como um financiamento contínuo, são de uma importância fundamental. A ajuda de emergência, a gestão das crises, a ajuda à reconstrução e a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo devem ser devidamente coordenadas como parte de uma abordagem integrada baseada no princípio do desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a Comunidade tem-se esforçado por aplicar o quadro estratégico LRRD desde o final dos anos noventa. Trata-se de um processo moroso e complexo que engloba diversos actores e instrumentos financeiros diferentes.

O principal objectivo da abordagem LRRD tem sido estabelecer estratégias a longo prazo assentes em sectores e actores que são fundamentais na perspectiva da ajuda de emergência tradicional, com vista a garantir a continuidade e facilitar as sinergias. Contudo, a governação, o desenvolvimento institucional e a segurança devem ser integrados de forma mais eficaz no



quadro estratégico. Além disso, os mecanismos de financiamento como os fundos fiduciários geridos por agências internacionais, usados frequentemente neste contexto, nem sempre são capazes de contribuir para a execução dos programas de reconstrução e reabilitação com a celeridade esperada e, embora possam em princípio garantir a coordenação e a coerência dos doadores, não deverão ser usados para substituir a apropriação local ou a presença da própria UE.

É necessário continuar a envidar esforços para actualizar os métodos de aplicação do quadro estratégico da LRRD, integrando devidamente as questões relacionadas com a governação e a segurança, bem como adaptar os procedimentos e os mecanismos financeiros a situações em que a flexibilidade é fundamental. O objectivo continua a ser tentar alcançar uma melhor harmonização das análises e das políticas, a integração das estratégias (em termos de coordenação, coerência e complementaridade) e a sinergia de actividades ao longo de um determinado período, associando as duas perspectivas, humanitária e de desenvolvimento, de abordar a situação.

4.6. Segurança e fragilidade

A criação de interligações entre a paz, a segurança e o desenvolvimento, dentro de um país e além fronteiras, é frequentemente uma preocupação de primeira ordem em situações de fragilidade. A cooperação para o desenvolvimento dá um contributo essencial para a promoção da paz e da estabilidade ao abordar as manifestações de violência e as causas profundas da insegurança e dos conflitos violentos.

A União Europeia melhorou as suas capacidades de prevenção dos conflitos e de gestão das crises; consegue reagir mais rapidamente e de maneira mais flexível em relação a crises e situações de fragilidade. Uma utilização combinada de instrumentos comunitários, entre os quais o mecanismo de Apoio à Paz em África e o Instrumento de Estabilidade, bem como os instrumentos PESC/PESD, facilita a consolidação das abordagens nacionais, regionais e continentais da fragilidade.

Uma abordagem vasta da segurança, centrada no desenvolvimento e que integre as preocupações da segurança das pessoas em programas relativos à governação, como a RSS (reforma do sector da segurança) e o DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração), pode garantir que a segurança das pessoas e as suas necessidade e direitos fundamentais constituem a prioridade. Uma abordagem ao nível de todas as administrações em relação à RSS constitui a base das estratégias de construção do Estado e da legitimidade política nos cenários pós-conflito.

4.7. Governação democrática e direitos humanos em situações de fragilidade

Na maioria dos casos, uma situação de fragilidade é desencadeada por deficiências e lacunas da governação, que se manifestam por uma ausência de legitimidade política combinada com capacidades institucionais bastante limitadas ligadas à pobreza. O apoio à governação democrática, ao reforço do Estado, aos processos de reconciliação e à protecção dos direitos humanos, bem como a promoção do empenhamento político na reforma mediante diálogo e incentivos, em vez de condicionalismos e sanções, deverão orientar a acção da UE.

A apropriação das reformas por parte de todos os componentes da sociedade, incluindo os mais vulneráveis, também é fundamental nas situações de fragilidade. Graças ao diálogo de



programação, os países ACP têm acesso a financiamento adicional, em função da pertinência, da ambição e da credibilidade dos seus planos de acção em matéria de governação, que são avaliados tendo em conta situações de pós-crise e de fragilidade. Esta abordagem pode ser alargada a outras regiões e utilizada pelos Estados-Membros na sua cooperação bilateral. A Comunidade criou igualmente a Facilidade relativa à Governação no contexto da PEV.

A promoção dos direitos humanos nem sempre é garantida nas situações de fragilidade, sendo esses direitos muitas vezes violados. Para além do apoio directo às organizações da sociedade civil, aos defensores dos direitos humanos e às instituições nacionais como as comissões ou os Provedores dos direitos humanos, bem como o envolvimento com os Parlamentos e as autoridades descentralizadas, o diálogo é fundamental para identificar e ultrapassar as limitações.

Para promover a democratização é necessário estabelecer uma hierarquia das necessidades. A realização de eleições é necessária mas não é suficiente para evoluir no sentido da democracia. É preciso um trabalho a montante para promover uma sociedade política integradora e sistemas multipartidários que funcionem eficazmente, com especial enfoque no desenvolvimento institucional, e um trabalho a jusante para promover o funcionamento eficaz das instituições recentemente eleitas. Por outro lado, centrar-se exclusivamente no processo eleitoral pode revelar-se contraproducente se isso significar uma desintervenção precoce dos doadores.

Nos casos mais extremos, o Governo central não está empenhado numa governação democrática. É necessária a colaboração com outros actores, nomeadamente a sociedade civil, as autoridades locais ou os Parlamentos. Paralelamente, deve prosseguir com os Governos centrais o diálogo sobre questões menos controversas, como sejam a prestação de serviços ou a criação de emprego, a fim de criar progressivamente uma vontade política de reforma. O restabelecimento da prestação de serviços de base e a criação de emprego constituem prioridades em situações de fragilidade, em que muitas vezes é difícil conciliar os objectivos de desenvolvimento das capacidades institucionais e de garantia de acesso aos serviços e em que a substituição não pode ser evitada.

Para instaurar uma paz duradoura, é preciso que o sector da justiça, particularmente enfraquecido em situações de fragilidade, recupere a sua legitimidade e eficácia. Em contextos de pós-conflito, é fundamental instaurar, a nível nacional, um sistema transitório de justiça e de Estado de Direito, no qual participem instituições oficiais e não governamentais. A execução simultânea de iniciativas em matéria de justiça e reconciliação contribuiu para a estabilização de sociedades divididas após um conflito. Ao mesmo tempo, a UE e os países parceiros devem garantir conjuntamente que os crimes mais graves e que mais preocupam a comunidade internacional não fiquem impunes e que os seus responsáveis sejam julgados.

A degradação ambiental e o acesso aos recursos naturais, ou o respectivo controlo, desempenham um papel essencial nalguns conflitos, com implicações para o restabelecimento da paz e a reconstrução pós-conflito. O impacto positivo ou negativo da abundância de recursos naturais depende sobretudo das capacidades e das orientações em matéria de desenvolvimento dos gestores desses mesmos recursos. Muito embora os doadores tenham frequentemente uma influência financeira e política limitada sobre essas questões, as estratégias de resposta devem contudo tê-las em conta a fim de evitar o reavivar dos conflitos. O papel do sector privado também pode revelar-se crucial. A UE continuará a promover a



cooperação no contexto de iniciativas internacionais contra o comércio ilícito dos recursos naturais e a incentivar a respectiva gestão transparente e equitativa.

A disponibilidade de informação estatística fundamental é muitas vezes essencial para tratar questões relacionadas com a governação, o processo democrático, a prestação de serviços de base e o acesso aos recursos naturais. Um sistema estatístico eficaz constitui um factor indispensável para a redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável e o crescimento equitativo.

5. Melhorar os instrumentos

5.1. Instrumentos financeiros e procedimentos

Para fazer face às situações de fragilidade é preciso assumir riscos e dar provas de rapidez e de flexibilidade na adopção das decisões políticas e na sua aplicação no terreno, tendo simultaneamente em conta as limitações dos países parceiros, que se manifestam frequentemente em termos de capacidades limitadas. Neste contexto, também são precisos procedimentos mais flexíveis e acelerados para lançar mecanismos mais rápidos que garantam transparência e responsabilidade e contribuam para uma gestão orientada para os resultados.

A UE deve melhorar a utilização da sua vasta gama de instrumentos para executar as políticas na prática, permitir uma resposta abrangente a situações de fragilidade e preencher as "lacunas de execução". São ainda necessários esforços consideráveis para relacionar e articular todas as possibilidades oferecidas pela gama de instrumentos comunitários (geográficos, de estabilidade, humanitários, temáticos), pelos mecanismos PESC/PESD e também pela ajuda bilateral dos Estados-Membros da UE e pelos instrumentos de outros doadores.

A presente Comunicação não requer a mobilização de novas fontes de financiamento para além do Quadro Financeiro 2007-2013 existente. Contudo, pretende fomentar uma melhor sinergia entre os instrumentos financeiros já existentes e definir uma distribuição adequada e equilibrada do financiamento com o FED, quando for pertinente.

5.1.1. Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)

As disposições do Acordo de Cotonu sobre ajuda humanitária e ajuda de emergência prevêm "mecanismos flexíveis" para as acções posteriores às crises e a transição para a fase de desenvolvimento. Estes mecanismos foram aplicados com bons resultados em diversos casos. A Comissão está actualmente a elaborar um conjunto de procedimentos de execução mais flexíveis que devem ser aplicados em situação de fragilidade. As novas disposições sobre o recurso às dotações por país para necessidades imprevistas oferecem oportunidades de flexibilidade adicionais. Por outro lado, o mecanismo ACP para as catástrofes naturais (em fase de aprovação) destina-se a reduzir a vulnerabilidade dos países expostos às catástrofes, em conformidade com o "Quadro de Acção de Hyogo 2005-2015".

5.1.2. Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP)

O ICD menciona explicitamente as situações pós- crise e os Estados frágeis nos programas geográficos para a execução da ajuda comunitária. Em circunstâncias como crises ou situações de pós-conflito ou em caso de ameaças à democracia, ao Estado de Direito, aos



direitos humanos ou às liberdades fundamentais, um procedimento especial de emergência prevê a revisão dos documentos de estratégia geográficos e dos programas indicativos plurianuais para permitir a transição para a cooperação e o desenvolvimento a longo prazo. Por outro lado, podem igualmente ser aplicadas medidas especiais não previstas nestas estratégias e programas em caso de catástrofes naturais, conflitos civis ou crises, em que não é possível nem a intervenção do Instrumento de Estabilidade nem a da ajuda humanitária. O IEVP prevê disposições da mesma natureza.

5.1.3. Instrumento de Estabilidade

A componente de curto prazo do Instrumento de Estabilidade permite à Comissão prestar um apoio estratégico em situações de crise reais ou potenciais e ajuda de emergência, à qual se seguirá apoio a longo prazo no âmbito de outros instrumentos comunitários. Pode ser usada em situações de crise ou de crise emergente, de estabilização política inicial após um conflito, de recuperação rápida de catástrofes naturais, complementando ou liderando o apoio a título dos principais instrumentos comunitários externos. A componente a longo prazo ocupa-se das questões relacionadas com as ameaças transregionais, incluindo a não proliferação e o crime organizado.

5.1.4. Ajuda humanitária

A ajuda humanitária tem por objectivo salvar vidas e prestar socorro imediato às vítimas de crises, independentemente do nível de fragilidade e das causas da crise. Os procedimentos existentes para a mobilização da ajuda humanitária são adaptados a esta abordagem.

5.1.5. Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) e Programa Temático "Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento"

Nas situações mais difíceis, os doadores substituem o compromisso directo com os Governos pela ajuda a outros agentes que estejam em condições de promover mudanças. Os procedimentos definidos no âmbito do programa temático "Intervenientes não-estatais e autoridades locais no processo de desenvolvimento" e do IEDDH estão bem adaptados às situações de fragilidade, prestando ajuda a agentes alternativos em situações que não são favoráveis ao desenvolvimento participativo ou ao respeito dos direitos humanos. O apoio aos defensores dos direitos humanos e ao enquadramento internacional necessário estão igualmente previstos.

O IEDDH é muito importante em situações de fragilidade pelo facto de prestar especial atenção a situações em que as liberdades fundamentais e a segurança das pessoas estão seriamente comprometidas, nos casos em que a sociedade civil e os defensores dos direitos humanos em especial se encontram sob mais pressão e quando o pluralismo político é reduzido. O IEDDH terá como objectivo apoiar a participação e a representação política democrática e de contribuir para a conciliação pacífica dos interesses dos diferentes grupos. O apoio transnacional e regional deverá centrar-se nas actividades de diálogo e de cooperação prática com o objectivo de abordar as causas dos conflitos profundamente enraizados ou de conflitos potencialmente violentos. Uma das particularidades do IEDDH é o facto de poder financiar actividades sem a aprovação do Governo do país parceiro, o que pode constituir uma vantagem adicional em determinadas situações de fragilidade. No entanto, o IEDDH só pode intervir como complemento dos programas geográficos aplicáveis.



5.2. Apoio orçamental

Em complemento dos projectos e em função das causas da fragilidade, o apoio orçamental também pode servir para fazer face a necessidades financeiras urgentes, consolidar funções essenciais do Estado (gestão das finanças públicas) e manter a estabilidade social (pagamento de salários ou financiamento das importações). Pode também influenciar de forma eficaz o diálogo político sobre a RSS, o DDR ou a reforma da função pública quando tiverem um impacto sobre a estabilidade macroeconómica.

A Comissão tem utilizado o apoio orçamental para acompanhar o processo de recuperação no caso de vários países em situação de pós-conflito. Em todas as situações de fragilidade, os riscos em termos políticos, de desenvolvimento, bem como em termos de confiança ou de imagem, são elevados, mas devem ser comparados com os benefícios que se espera obter e com o custo de novas crises. O apoio orçamental está concebido para a gestão desses riscos (mediante a sua orientação precisa para despesas fundamentais, controlo dos pagamentos em atraso, etc.) e com base numa avaliação contínua da situação macroeconómica, das reformas da gestão das finanças públicas e dos resultados das estratégias de desenvolvimento.

6. O caminho a seguir: prioridades e resultados previstos

Nos casos em que os países parceiros envidam esforços para abordar as causas e as consequências da fragilidade, a UE deve garantir que a Comunidade, as instituições da UE e os Estados-Membros mostram uma capacidade de reacção maior, mais rápida e mais flexível no seu apoio aos esforços dos países parceiros nesta matéria. A Comissão propõe suscitar um debate que englobe a sociedade civil e outras partes interessadas, bem como concretizar as acções indicadas em seguida com vista à elaboração de uma estratégia de resposta da UE às situações de fragilidade:

A UE deve aprovar formalmente os princípios da OCDE/CAD relativos ao envolvimento internacional em Estados frágeis e em situação de fragilidade e comprometer-se a aplicá-los em todas as situações de fragilidade.

As questões relativas à fragilidade devem ser incluídas de forma mais sistemática no diálogo político regular com os países parceiros que apresentam sinais de fragilidade.

Convém realizar um intercâmbio periódico das análises de riscos e das respostas pertinentes da UE no terreno, através de reuniões dos Chefes de Missão da UE, e ao nível da sede, mediante diálogos interserviços entre as instituições e os Estados-Membros, bem como nos grupos do Conselho, tendo em vista garantir abordagens ao nível de todas as administrações.

O apoio da UE aos países confrontados com situações de fragilidade deve promover sistematicamente a igualdade de género, os direitos humanos, incluindo os aspectos ligados aos direitos das crianças, e a inclusão social.

A Comissão facilitará a criação de equipas ad hoc temáticas e por país, em colaboração com o Secretariado do Conselho e com os Estados-Membros para fazer face às situações específicas relacionadas com a fragilidade, com vista a alcançar os seguintes objectivos:

continuar a desenvolver as abordagens conceptuais e analíticas da fragilidade e dos conflitos, nomeadamente no que se refere à RSS e ao alargamento do quadro estratégico LRRD a fim de dar respostas integradas às situações pós- crise e métodos de aplicação das questões relacionadas com a governação e a segurança;

reforçar as vantagens comparativas da UE em situações de fragilidade, incluindo na perspectiva do futuro serviço externo da UE;



avancar no sentido de uma acção mais coerente e coordenada a nível dos países, sobretudo através do recurso a todas as possibilidades de análise e de programação comuns previstas no Quadro Comum para os Documentos de Estratégia por País (QCDEP), cuja revisão será efectuada de acordo com a evolução da situação.

Proceder-se-á ao levantamento das modalidades de ajuda bilateral e da UE a título dos diferentes pilares no intuito de determinar a sua capacidade para responder adequadamente a situações de fragilidade e avaliar o respectivo impacto e sua interacção no terreno. Será dada especial atenção à complementaridade entre os instrumentos relacionados com a gestão das crises, tais como as acções conjuntas PESC/PESD, o Instrumento de Estabilidade, o Mecanismo de Apoio à Paz em África e os instrumentos de cooperação a longo prazo.

A Comissão fará o ponto da situação sobre os esforços de assistência da UE para atenuar e evitar as ameaças à segurança, formulará propostas a fim de aumentar a eficácia e a coerência da ajuda externa da UE em situações de insegurança e proporá formas de completar as acções aos níveis nacional e regional no quadro específico das respostas aos desafios de natureza mundial ou transregional.

Em conformidade com o Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento, a UE, após ter identificado grandes duplicações ou lacunas a nível dos países, atribuirá fundos existentes e adicionais de forma complementar. Dever-se-á procurar garantir a complementaridade tanto a nível de cada país como entre os diversos países, decidindo quem se envolverá em cada país. A Comissão sugere explorar as seguintes opções para que os Estados-Membros possam atribuir financiamentos complementares a Estados frágeis, tendo especialmente em conta os países órfãos de ajuda:

aumentar as dotações por país quando existir um quadro estratégico de cooperação bilateral; completar as dotações dos DEP assinados pela Comissão e pelos países parceiros e desembolsadas no âmbito dos PIN geridos pela Comissão, quando não existir um quadro de cooperação bilateral ou quando o agrupamento dos recursos financeiros tiver um impacto maior.

Será realizada uma análise completa dos instrumentos de avaliação e de análise sobre governação, conflitos e acompanhamento das catástrofes.

A questão da fragilidade será integrada no processo de revisão da Iniciativa sobre Governação para os países ACP, que incluirá cooperação regular ao nível de peritos e um relatório da Comissão em 2008.

A Comissão melhorará a sua capacidade de prestação de apoio orçamental tendo em conta os riscos específicos e os benefícios esperados em situações de fragilidade. A coordenação com o BM, o FMI e o BAD será reforçada.

A Comissão elaborará directrizes clarificando as condições de aplicação de disposições que permitam a utilização de procedimentos flexíveis no quadro dos instrumentos geográficos a longo prazo.

A UE procurará reforçar a parceria com a ONU e com outros actores multilaterais para fazer face às situações de fragilidade. Neste contexto, o reforço da Comissão para a Consolidação da Paz, bem como o apoio activo e contínuo da UE à reforma da ONU no sentido de dotar esta Organização dos meios eficazes para fazer face às situações de fragilidade são de uma importância fundamental.



Anexo 6.- Reforma vs Transformação do Sector da Segurança.

Reforma do Sector de Segurança:

Mudanças graduais e isoladas no sector de segurança, frequentemente limitadas a mudanças doutrinárias, a mecanismos de redução de custos e de eficácia operacional. Normalmente ocorrem como resultado colateral de outras iniciativas de reforma estatais e, muitas vezes, sem possuírem a anuência e o empenho de actores essenciais, ficando assim sujeitas ao perigo de reversão, dependendo da estrutura do poder estatal. Apesar de poderem ter como objectivo afectar as relações de poder, tal como acontece em situações de Transformação do Sector de Segurança, carecem de uma abordagem abrangente com vista à mudança e, por isso, tendem a ter um impacto limitado.

Transformação do Sector de Segurança:

Mudança generalizada do sector de segurança, com o objectivo de alterar as relações de poder no seio do sector, visando o controlo civil/constitucional – transformar a cultura institucional, promover o profissionalismo, melhorar a utilização de recursos e eficácia operacional (por parte das forças de segurança), melhor gestão política (por parte das autoridades civis). Concomitantemente, a responsabilização e respeito pelos direitos humanos e direito internacional, envolvendo contribuições de uma ampla gama de intervenientes e outras figuras de destaque. A implementação do processo de Transformação do Sector de Segurança (SST) envolve uma série de reformas, inseridas num amplo processo de transformação. Relativamente à Reforma do Sector de Segurança (SSR), as reformas, geralmente, não fazem parte de um processo abrangente.

Fonte:

BALL, Nicole, **FAYEMI**, Kayode, **OLONISAKIN** Funmi, **WILLIAMS**, Rocklyn. **Guia prático sobre a governação do Sector da Segurança em África**. Projecto do Centro para Democracia & Desenvolvimento (Lagos), Instituto de Estudos de Segurança, (Pretória) e do Centro para Política Internacional. Washington DC.



Anexo 7.- Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Lista dos Objectivos, Metas e Indicadores do Milénio

Objectivos e Metas	Indicadores
Objectivo 1 Erradicar a pobreza extrema e a fome Meta 1: Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas cujo rendimento é menor que 1 dólar por dia Meta 2: Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção das pessoas que sofre de fome	1. População que vive abaixo de 1 dólar dia (%) 2. Hiato da Pobreza (taxa) 3. Parcela dos 20% mais pobres no rendimento nacional ou consumo 4. Crianças com peso deficiente para a idade (% menores de 5 anos) 5. Pessoas subalimentadas (em % da população total)
Objectivo 2 Alcançar o ensino primário universal Meta 3: Assegurar, até 2005, que as crianças em toda a parte, tanto rapazes como raparigas, conseguirão concluir um curso completo de ensino primário	6. Taxa de escolarização primária líquida 7. Crianças que atingem o 5.º ano (%) 8. Taxa de alfabetização de jovens (% 15-24 anos)
Objectivo 3 Promover a igualdade de género e capacitar as mulheres Meta 4: Eliminar a disparidade de género nos ensinos primário e secundário, de preferência até 2005, e em todos os níveis de ensino até 2015	9. Rácio entre raparigas e rapazes nos ensinos primário, secundário e superior 10. Rácio entre alfabetização masculina e feminina (15-24 anos) 11. Parcela feminina do trabalho assalariado não agrícola (%) 12. Lugares no parlamento ocupados por mulheres (em % do total)
Objectivo 4 Reduzir a mortalidade infantil Meta 5: Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos	13. Taxa de mortalidade de menores de cinco anos 14. Taxa de mortalidade infantil 15. Crianças de 1 ano totalmente vacinadas contra o sarampo (%)
Objectivo 5 Melhorar a saúde materna Meta 6: Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna	16. Taxa de mortalidade materna 17. Partos atendidos por técnicos de saúde (%)
Objectivo 6 Combater o HIV/SIDA, malária e outras doenças Meta 7: Parar até 2015 e começar a inverter a propagação do HIV/SIDA	18. Prevalência de HIV em mulheres grávidas com 15-24 anos (%) 19. Uso de preservativo na última relação sexual de alto risco 20. Crianças órfãs pelo HIV/SIDA



Objectivos e Metas	Indicadores
Objectivo 6 Meta 8: Parar até 2015 e começar a inverter a incidência da malária e outras doenças principais	21. Taxa de mortalidade relativa à malária 22. Percentagem da população com acesso a medidas de prevenção e tratamento da malária 23. Prevalência e taxa de mortalidade associada à tuberculose 24. Casos de tuberculose detectados e tratados sob TOB
Objectivo 7 Assegurar a sustentabilidade ambiental Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países e inverter a perda de recursos ambientais Meta 10: Reduzir para metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso sustentável a água potável Meta 11: Alcançar, até 2020, uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados	25. Área terrestre coberta por floresta 26. Rácio entre a área protegida e a superfície terrestre 27. PIB por unidade de energia utilizada (dól. PPC por kg de equivalente petróleo) 28. Emissões de dióxido de carbono <i>per capita</i> (toneladas métricas) 29. Percentagem da população que utiliza combustíveis sólidos 30. População com acesso sustentável a uma fonte de água melhorada, rural e urbana (%) 31. População urbana com acesso a saneamento melhorado (%) 32. Proporção de agregados familiares com acesso à terra (arrendada ou própria)
Objectivo 8 Desenvolver uma parceria mundial para o desenvolvimento Meta 12: Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório Meta 13: Enfrentar as necessidades especiais dos países em desenvolvimento	Alguns dos indicadores infra listados serão monitorizados separadamente para os países menos desenvolvidos, África, países interiores e pequenos estados insulares em desenvolvimento Ajuda Pública ao Desenvolvimento 33. Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) líquida desembolsada (em % do RNB) 34. APD para os serviços sociais básicos (em % do total da APD) 35. APD bilateral não ligada (em % do total) 36. APD recebida pelos países interiores (em % do RNB) 37. APD recebida pelos pequenos estados insulares (em % RNB)



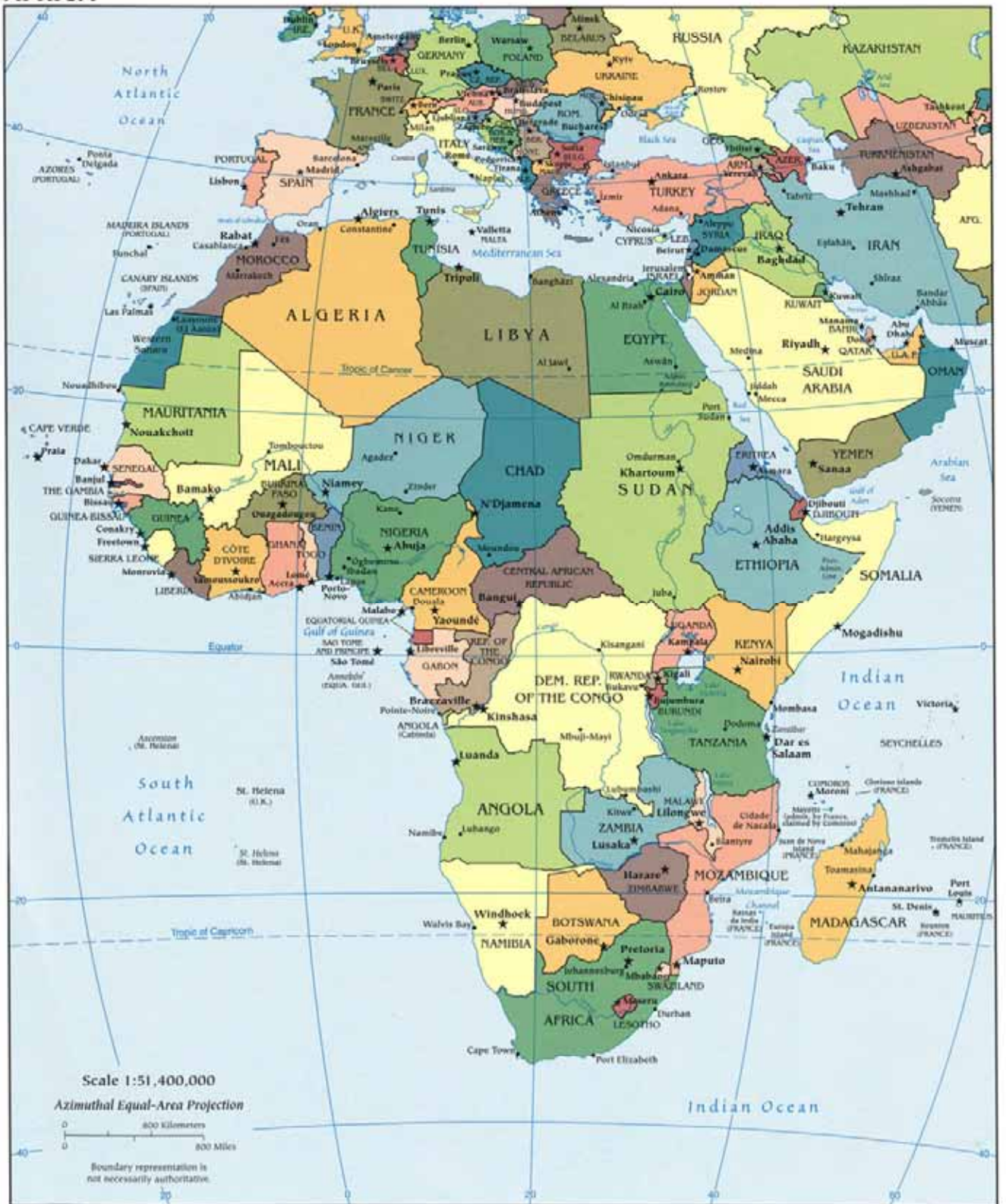
Objectivos e Metas	Indicadores
Objectivo 8	
Meta 14: Enfrentar as necessidades especiais dos países interiores e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento	Acesso ao Mercado 38. Proporção do total das importações pelos países desenvolvidos (medidas em valor e excluindo o armamento), com origem nos países menos desenvolvidos ou nos países em desenvolvimento, que entraram sem tarifas 39. Tarifas médias impostas pelos países desenvolvidos sobre importações (produtos agrícolas, têxteis e vestuário) com origem nos países em desenvolvimento (%) 40. Apoio dos países da OCDE à agricultura doméstica (em % do PIB) 41. APD fornecida para ajudar a construir a capacidade de comércio (%)
Meta 15: Tratar os problemas da dívida dos países em desenvolvimento de forma compreensiva, através de medidas nacionais e internacionais	Alívio da Dívida 42. Número total de países que atingiram os pontos de decisão e conclusão no âmbito da iniciativa HIPC 43. Alívio da dívida comprometido na iniciativa HIPC 44. Serviço da dívida total (em % das exportações de bens e serviços)
Meta 16: Desenvolver e executar estratégias para um trabalho digno e produtivo para os jovens	Outros 45. Desemprego de jovens, masculino, feminino e total (em % da população activa com 15-24 anos)
Meta 17: Prover acesso a medicamentos essenciais e a preços comportáveis nos países em desenvolvimento	46. População com acesso sustentável a medicamentos essenciais a preços comportáveis (%)
Meta 18: Tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em particular os da informação e comunicação	47. Assinantes de telefones por cabo e telemóveis (por 100 pessoas) 48. Computadores pessoais em uso e utentes de Internet (por 100 pessoas)

Fonte: ODM, Relatório de Portugal. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. 2004



Anexo 8.- MAPAS.

AFRICA





Anexo 9.- Estados Falhados (2007).

			Indicators of Instability											
			Demographic Pressures	Refugees and Displaced Persons	Group Grievance	Human Flight	Uneven Development	Economy	Delegitimization of State	Public Services	Human Rights	Security Apparatus	Factionalized Elites	External Intervention
Rank	Total	Country												
1	113.7	Sudan	9.2	9.8	10.0	9.0	9.1	7.7	10.0	9.5	10.0	9.9	9.7	9.8
2	111.4	Iraq	9.0	9.0	10.0	9.5	8.5	8.0	9.4	8.5	9.7	10.0	9.8	10.0
3	111.1	Somalia	9.2	9.0	8.5	8.0	7.5	9.2	10.0	10.0	9.7	10.0	10.0	10.0
4	110.1	Zimbabwe	9.7	8.7	8.8	9.1	9.5	10.0	9.5	9.6	9.7	9.5	9.0	7.0
5	108.8	Chad	9.1	8.9	9.5	7.9	9.0	8.3	9.5	9.1	9.2	9.6	9.7	9.0
6	107.3	Ivory Coast	8.6	8.3	9.8	8.4	8.0	8.9	9.5	7.9	9.2	9.6	9.3	9.8
7	105.5	Dem. Rep. of the Congo	9.4	8.9	8.8	7.6	9.1	8.0	8.3	8.7	8.9	9.6	8.6	9.6
8	102.3	Afghanistan	8.5	8.9	9.1	7.0	8.0	8.3	8.8	8.0	8.2	9.0	8.5	10.0
9	101.3	Guinea	7.8	7.4	8.1	8.3	8.5	8.5	9.6	8.9	8.6	8.1	9.0	8.5
10	101.0	Central African Republic	8.9	8.4	8.8	5.5	8.6	8.4	9.0	8.0	8.2	8.9	9.3	9.0
11	100.9	Haiti	8.6	4.2	8.0	8.0	8.2	8.4	9.2	9.0	9.1	9.3	9.3	9.6
12	100.1	Pakistan	8.2	8.5	9.0	8.1	8.5	5.8	8.7	7.1	8.7	9.5	9.5	8.5
13	97.7	North Korea	8.0	6.0	7.2	5.0	8.8	9.6	9.8	9.5	9.7	8.3	7.9	7.9
14	97.0	Burma	8.5	8.5	9.1	6.0	8.9	7.6	9.1	8.3	9.8	9.0	8.2	4.0
15	96.4	Uganda	8.1	9.4	8.5	6.0	8.5	7.5	8.5	8.2	8.2	8.3	7.8	7.4
16	95.9	Bangladesh	8.6	5.8	9.6	8.4	9.0	6.9	9.0	7.4	7.8	8.0	9.5	5.9
17	95.6	Nigeria	8.2	5.6	9.5	8.5	9.1	5.4	9.1	8.7	7.1	9.2	9.5	5.7
18	95.3	Ethiopia	9.0	7.9	7.8	7.5	8.6	8.0	7.9	7.0	8.5	7.5	8.9	6.7
19	95.2	Burundi	9.1	8.9	6.7	6.7	8.8	8.2	7.1	8.9	7.5	6.8	7.5	9.0
20	94.9	Timor-Leste	8.1	8.5	7.1	5.3	6.5	8.5	9.5	7.9	6.9	9.0	8.8	8.8
21	93.6	Nepal	8.1	5.2	8.9	6.1	9.2	8.2	8.5	6.6	8.8	8.3	8.5	7.2
22	93.5	Uzbekistan	7.7	5.4	7.1	7.1	8.6	7.5	9.2	6.8	9.0	8.9	9.2	7.0
23	93.4	Sierra Leone	8.6	7.4	7.1	8.7	8.7	8.7	8.0	8.0	7.0	6.5	7.7	7.0
24	93.2	Yemen	8.0	6.7	7.3	7.2	8.7	8.0	7.8	8.1	7.2	8.0	9.0	7.2
25	93.1	Sri Lanka	7.0	8.6	9.5	6.9	8.2	6.0	8.9	6.5	7.5	8.7	9.2	6.1
26	93.0	Republic of the Congo	8.7	7.3	6.8	6.1	8.1	8.3	8.5	8.8	7.9	7.9	7.2	7.4
27	92.9	Liberia	8.1	8.5	6.5	6.8	8.3	8.4	7.0	8.6	6.7	6.9	8.1	9.0
28	92.4	Lebanon	6.9	8.6	9.0	7.0	7.1	6.3	7.3	6.4	7.0	9.0	8.8	9.0
29	92.2	Malawi	9.0	6.0	6.0	8.0	8.8	9.2	7.9	9.0	8.0	5.4	7.5	7.4
30	92.0	Solomon Islands	8.5	4.8	8.0	5.1	8.0	8.0	8.5	8.5	7.1	7.7	8.8	9.0
31	91.3	Kenya	8.4	8.0	6.9	8.0	8.1	7.0	8.0	7.4	7.0	7.1	8.2	7.2
32	91.2	Niger	9.2	5.9	8.9	6.0	7.2	9.2	8.2	8.8	7.1	6.7	6.0	8.0
33	89.7	Colombia	6.8	9.5	7.4	8.4	8.4	3.8	8.2	6.0	7.4	8.3	8.5	7.0
33	89.7	Burkina Faso	8.6	5.6	6.4	6.6	8.9	8.2	7.6	8.9	6.6	7.6	7.7	7.0
35	89.4	Cameroon	7.0	6.8	7.0	7.9	8.7	6.1	8.5	7.5	7.2	7.7	8.0	7.0
36	89.2	Egypt	7.7	6.5	7.8	6.2	7.8	7.0	9.0	6.7	8.5	6.1	8.3	7.6
36	89.2	Rwanda	9.1	7.0	8.7	7.6	7.1	7.5	8.5	6.9	7.4	4.6	8.2	8.6
38	88.8	Guinea-Bissau	7.6	6.5	5.4	7.0	8.6	8.0	7.2	8.5	8.0	8.0	6.8	7.2
39	88.7	Tajikistan	7.7	6.1	6.3	6.4	7.3	7.3	9.0	7.3	8.6	7.8	8.8	6.1
40	88.6	Syria	6.5	8.9	8.0	6.8	8.1	6.8	8.5	5.3	8.5	7.4	7.5	6.3
41	88.2	Equatorial Guinea	8.0	2.0	7.0	7.4	9.0	4.0	9.4	8.6	9.4	8.9	8.5	6.0
41	88.2	Kirgizstan	7.5	6.2	6.8	7.4	8.0	7.5	8.2	6.3	7.9	7.9	7.5	7.0
43	87.5	Turkmenistan	7.0	4.5	6.2	5.6	7.3	7.4	9.0	7.7	9.6	8.5	8.2	6.5
44	87.2	Laos	8.0	5.5	6.5	6.6	5.7	7.1	7.9	8.0	8.5	8.2	8.6	6.6
45	86.7	Mauritania	8.7	6.2	8.0	5.0	7.0	7.8	6.8	8.1	7.1	7.4	7.9	6.7
46	86.6	Togo	7.5	5.4	6.0	6.5	7.5	8.2	7.7	8.0	7.8	7.8	7.6	6.6
47	86.4	Bhutan	6.5	7.5	7.0	8.7	8.7	7.9	8.0	6.5	8.5	4.6	8.0	6.5
48	85.7	Cambodia	7.6	5.9	7.3	8.0	7.2	6.4	8.5	7.6	7.1	6.2	7.5	6.4
48	85.7	Moldova	7.0	4.7	7.3	8.4	7.5	7.5	7.9	7.1	6.8	6.3	7.5	7.7
50	85.5	Eritrea	8.1	7.1	5.4	6.0	5.9	8.4	8.3	7.7	7.4	7.5	7.2	6.5
51	85.2	Belarus	8.0	4.6	6.5	5.0	7.5	6.8	9.1	6.9	8.5	6.7	8.5	7.1
52	85.1	Papua New Guinea	7.5	3.5	8.0	7.9	9.0	7.3	7.8	7.8	6.1	7.0	6.7	6.5
53	84.9	Angola	8.5	7.5	5.9	5.0	8.7	4.2	8.6	7.7	7.5	6.2	7.5	7.6
54	84.5	Bosnia	6.1	8.0	8.3	6.0	7.2	6.0	7.6	5.6	5.3	7.3	8.3	8.8
55	84.4	Indonesia	7.0	7.5	6.0	7.5	8.0	6.5	6.5	7.0	7.0	7.3	7.2	6.9
56	83.2	Philippines	7.0	5.7	7.2	6.7	7.6	5.8	8.2	5.9	6.8	7.6	7.8	6.9
57	82.8	Iran	6.2	8.6	7.1	5.0	7.2	3.3	7.8	5.7	8.7	8.3	8.9	6.0
58	82.3	Georgia	6.3	6.8	7.6	5.7	7.0	5.7	7.9	6.1	5.4	7.8	7.8	8.2
59	82.0	Bolivia	7.4	3.7	7.0	7.0	8.5	6.4	7.2	7.4	7.0	6.2	8.3	5.9
60	81.4	Guatemala	7.0	6.0	7.1	6.7	8.0	7.0	7.4	6.6	7.1	7.3	5.9	5.3

Fonte: The Failed States Index 2007. www.ForeignPolicy.com



Anexo 10.- A União Africana (UA) e a Arquitectura de Segurança e Defesa Africana.

A União Africana nasceu como organização com a declaração de Sirte, assinada a 9 de Setembro de 1999. O documento apresentava como ponto central o se estabelecimento com a missão de acelerar o processo de integração continental, auxiliar as nações africanas a desempenhar um papel mais eficaz na economia global e ao mesmo tempo resolver e tratar da maneira correcta os problemas comuns nos campos social, político e económico de que padecia e padece o Continente Africano.

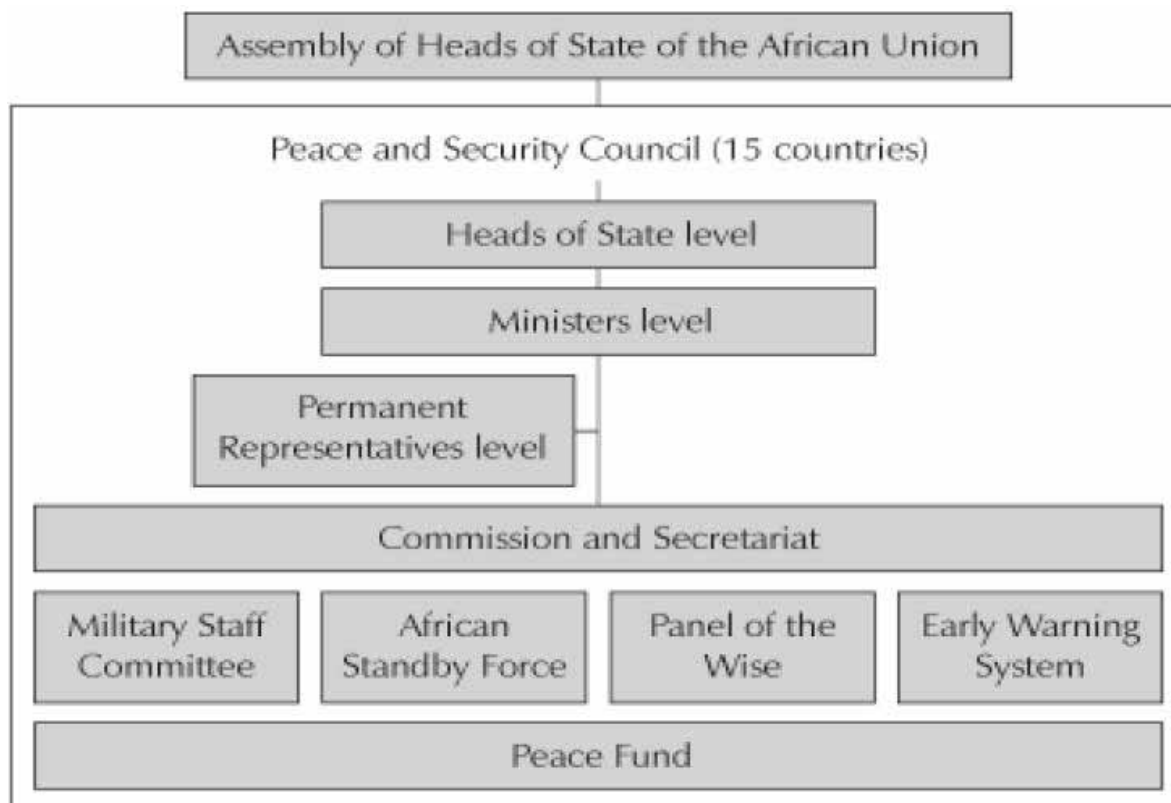
O panorama da intervenção nos conflitos regionais africanos mudou significativamente depois da criação da UA e especialmente depois de 2004, com a activação do Conselho de Paz e Segurança (CPS)¹. Com este importante órgão, passou-se a estar perante uma alteração na relação entre o nível regional e sub-regional, no quadro da arquitectura de segurança africana. O CPS passa a assumir o papel integrador e coordenador das actividades desenvolvidas no âmbito da segurança pelas organizações sub-regionais, encontrando-se mandatado para tomar decisões e se necessário, intervir², nos Estados-membros em prol da manutenção da paz e da segurança regional e continental.

A dinâmica continental de atribuir às regiões o poder de intervir e resolver regionalmente os conflitos em África foi transposta para a organização deste órgão, passando a dispor de uma representatividade por regiões.

A arquitectura de Segurança e Defesa em África apresenta actualmente dois níveis aparentemente diferentes mas perfeitamente interligados. O nível regional é protagonizado pela UA, no topo daquilo que se pretende que seja um sistema integrado de segurança continental, e por um segundo nível, sub-regional, onde se inserem as organizações sub-regionais, compostas pelo conjunto dos Estados-membros, sendo estas responsáveis pela segurança na sua área de influência.

¹ O protocolo estabelecido para o CPS refere que este é composto por 15 Estados-membros (sem direito de veto), sendo 5 eleitos por um período de três anos e os restantes dez por dois anos, constituindo-se no “legítimo” decisor na área da segurança. As decisões são tomadas com base no sistema de maioria simples.

² O CPS definiu quatro áreas em que poderá levar a efeito “intervenções preventivas”, nomeadamente: em caso de genocídio; grave violação dos Direitos Humanos; quando a instabilidade numa região ameaça transpor as fronteiras para outro Estado e quando houver mudanças de governo inconstitucionais.



A UA adoptou desde a sua criação uma postura mais interventiva face à inoperância da Organização de Unidade Africana (OUA), criando estruturas e mecanismos que lhe garantam um nível aceitável de sucesso na gestão, prevenção ou resolução de conflitos. Assim, o CPS estabeleceu o “*Continental Early Warning Sistem*” (CEWS), ligado a unidades e órgãos implantados no terreno que acompanham e monitorizam determinada situação de tensão, pré-conflitual, estando em interligação com os mecanismos complementares no nível sub-regional. Este mecanismo permite prever e accionar medidas para prevenir os conflitos militares ainda na sua fase emergente. Esta rede de alerta, embora ainda incompleta, promete ser o indicador mais fiável da UA para o nível de ameaça dos conflitos internos nos Estados africanos. Em complemento, outros órgãos como o Sistema de Alerta Prévio, o Comité Militar, o Painel de Sábios, o Fundo Especial para a Paz e principalmente a “*African Standby Force*” (ASF), complementam a arquitectura africana de segurança.

Em Maio de 2003 em Addis Abeba, os Chefes de Estado Maior Africanos chegaram a acordo acerca do modelo para a ASF. Esta seria constituída por cinco unidades de escalão brigada (3.000–4.000 homens cada), o que permitiria a UA dispor de uma capacidade total de 15.000 a 20.000 homens. Pretendia-se que 300 a 500 observadores militares treinados estivessem prontos a ser empregues num prazo de 14 dias. Pretendia-se igualmente uma



capacidade de polícia de 240 agentes individuais e duas unidades de escalão companhia de polícia, o que permitiria à UA manusear duas operações de apoio à Paz, cada uma na componente de policiamento. Seria igualmente implementada uma componente continental que consistindo num conjunto de especialistas civis em assuntos de administração, direitos humanos, assistência humanitária, governação, desarmamento, desmobilização e reintegração, a qual seria gerido centralmente. A ASF foi desenhada tendo em vista seis cenários (UA, 2007).

A implementação da ASF previa duas fases: na primeira, deveria ser desenvolvida a capacidade para lidar com os cenários 1-3 até meados de 2005; na segunda, o objectivo será adquirir a capacidade de lidar com os restantes cenários por volta de 2010.

É de referir que o conceito de “força” é algo enganador, pois o que está previsto não é a constituição de uma força permanente mas sim um sistema de prontidão de forças. Os vários contingentes militares, policiais e civis permanecem nos seus países de origem, mas são organizados, treinados e instruídos de forma sincronizada e coerente de modo a estarem prontos a ser projectados juntos quando a autorização apropriada tiver sido concedida.



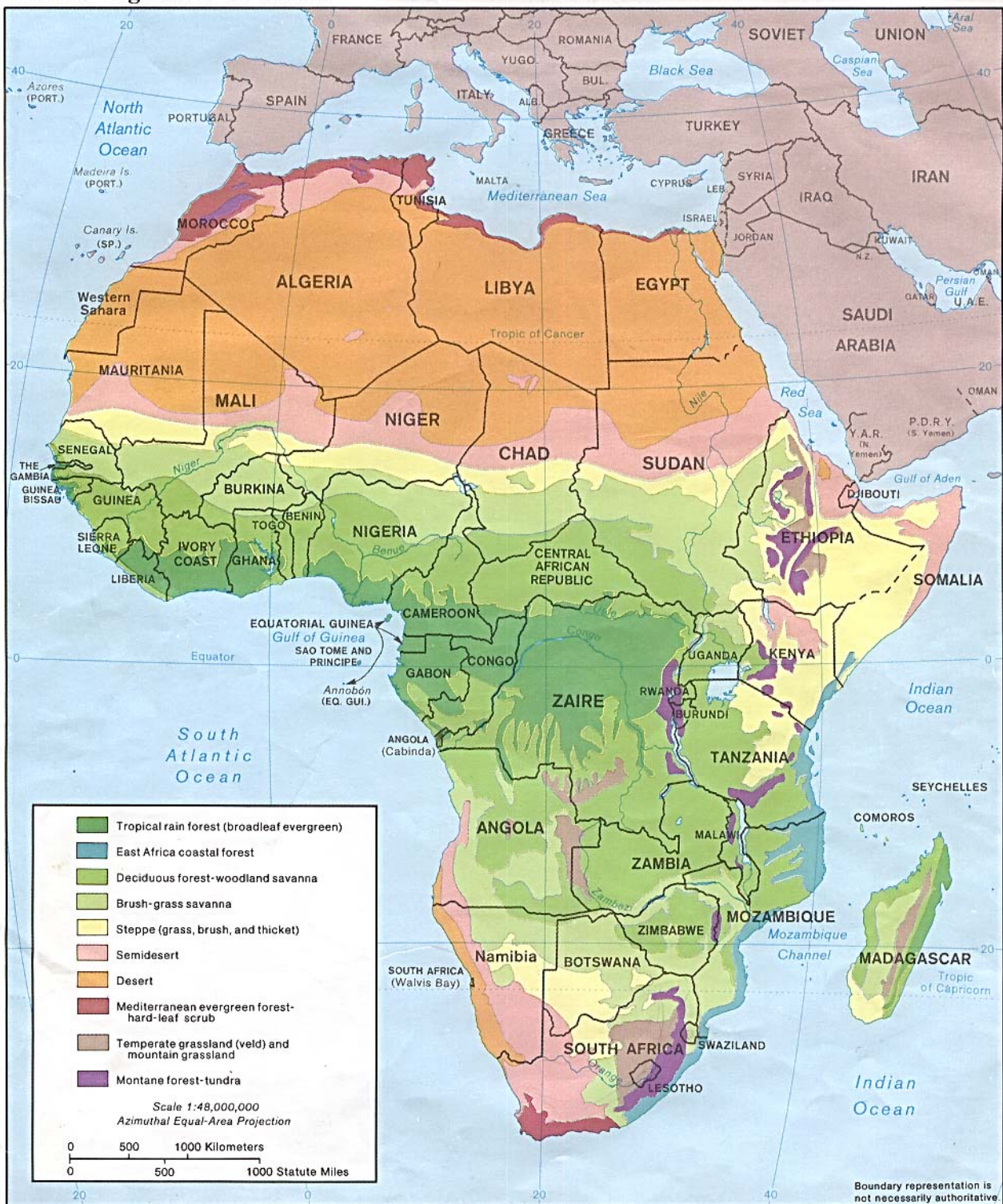
Anexo 11.-Operações da UE no quadro da PESD.



AFRICA



Natural Vegetation in Africa





Isla de Bioko (Fernando Po)

BIOKO SUR

BIOKO NORTE

CAMEROON

CENTRO SUR

LITORAL

KIÉ-NTÉ

WELE-NZAS

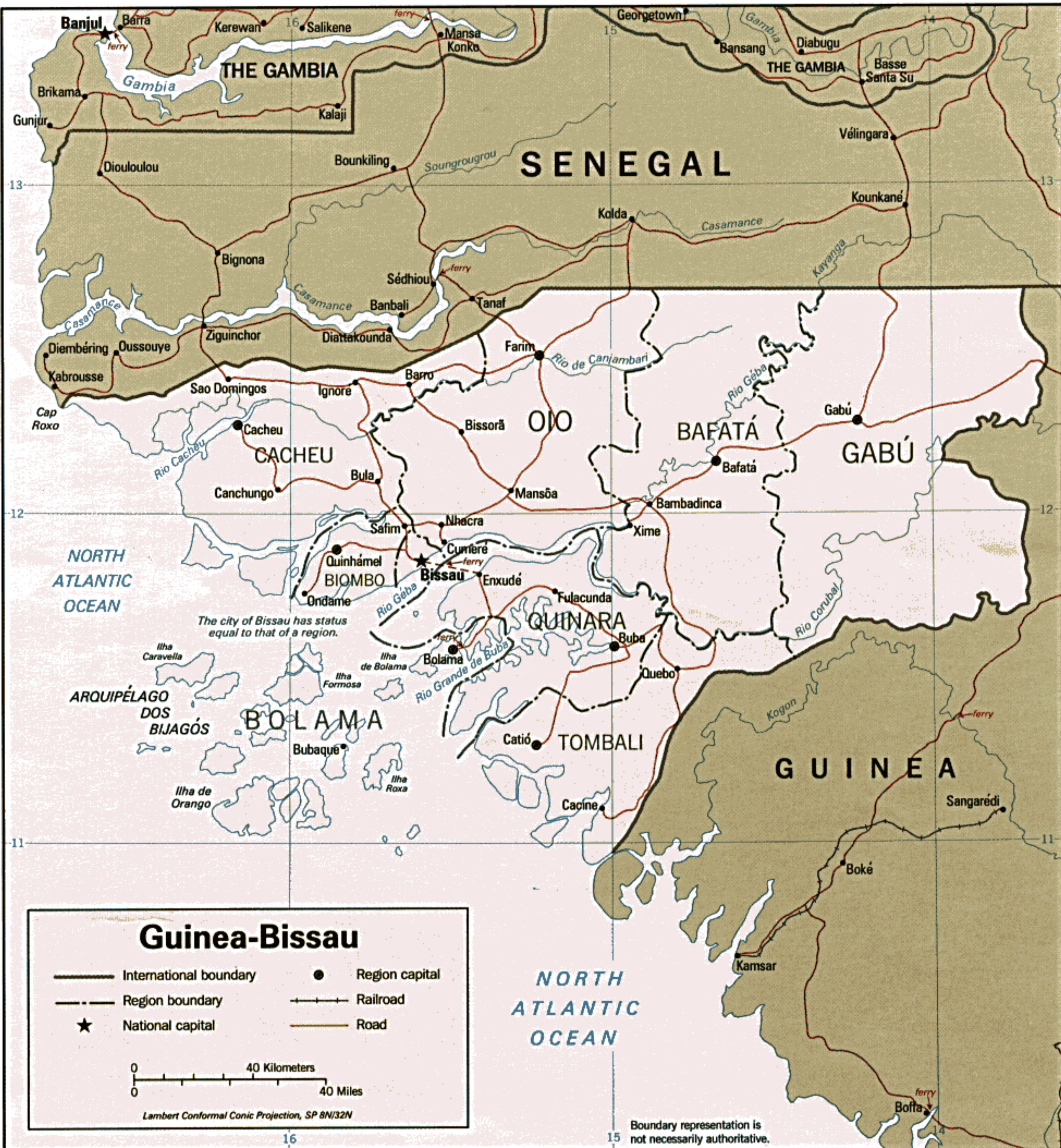
GABON

Equatorial Guinea

- International boundary
- - - Province boundary
- ★ National capital
- Province capital
- +—+— Railroad
- Road

0 20 40 Kilometers
0 20 40 Miles

Transverse Mercator Projection



Guinea-Bissau

- | | | | |
|-------|------------------------|---|----------------|
| —●— | International boundary | ● | Region capital |
| - - - | Region boundary | + | Railroad |
| ★ | National capital | — | Road |

0 40 Kilometers
0 40 Miles

Lambert Conformal Conic Projection, SP 8N/32N

Boundary representation is not necessarily authoritative.



This map illustrates the geographical context of Rwanda and Burundi. Rwanda is centrally located, bordered by Uganda to the north, Zaire (now DRC) to the west and south, and Tanzania to the east. Burundi is situated to the south of Rwanda, with Lake Tanganyika to its west. The map highlights major cities such as Kigali in Rwanda and Bujumbura in Burundi. It also shows a network of roads, including primary all-weather roads and secondary natural surface roads, as well as airfields and ports. Water bodies like Lake Kivu, Lake Tanganyika, and various smaller lakes are depicted. A legend in the bottom right corner explains the symbols for roads, airfields, and ports, and includes a scale bar in kilometers and miles.



**ENTREVISTA.- ROQUE, Sílvia. Investigadora Junior. Núcleo de Estudos para a Paz.
Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.**

LA UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN ÁFRICA.

1. En el contexto de África, ¿cuál es su opinión personal, con carácter general, sobre la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS)?

Pergunta demasiado vasta / abrangente... deve ser aplicada quando necesario mas não por princípio. Em alguns países o sector militar não é tão relevante como em outros e a política controla relativamente bem possíveis sobredimensionamentos. Devem ser profissionalizados / formados para não cometerem abusos constantes, tal como, aliás, as forças policiais.

2. ¿Considera que las diferentes reformas sectoriales tienen perspectiva de éxito? ¿En qué plazo?

não sei responder. Depende caso a caso.

3. ¿Cree que ese enfoque multisectorial y concurrente es el más apropiado o, por el contrario, cree que supone una dispersión de esfuerzos y se obtendrían mejores resultados con actuaciones más concretas o descentralizadas?

Não sei responder

4. Existe una cierta tendencia a referirnos a África una entidad unitaria. Como mucho, diferenciamos entre África Sub-sahariana y el norte de África, como diferentes sub-unidades. ¿Cree que la RSS puede ser enfocada a África como un todo o es necesario realizar un planeamiento de la RSS caso por caso (país por país)?

Deve ser caso a caso, embora cada um dos casos deva estar integrado no seu contexto sub-regional (atenção a ligações regionais entre militares, integração nas organizações regionais e sub-regionais, etc.)

5. ¿Considera el principio de “apropiación” como una condición sine qua non para el éxito de las medidas a implantar en un determinado país?

Claro, é sobretudo importante que as chefias militares estejam realmente interessadas na reforma e não apenas em fundos para fingir que fazem reformas. Além disso, é necessário que as autoridades civis e políticas estejam a par do processo e possam acompanhá-lo e vigiar (e também estas estejam realmente interessadas na reforma).



6. ¿Cuál cree que es el papel que la Unión Africana y las diferentes Organizaciones Sub-regionales (CEN-SAD, ECOWAS, SADC, etc) pueden desempeñar en todo el proceso?

Pode ser. Talvez comecem a ter mais capacidades para isso. Mas, para já, não confio nessas organizações e na sua capacidade de controlo entre pares já que na maioria dos casos não existe qualquer controlo democrático ou mesmo capacidade. Talvez ainda durante uns anos seja necesario recorrer a organizações com mais experiencia.

7. Parece que la Unión Europea ha modificado su actitud respecto a África en los últimos años. Aun siendo el más importante donante mundial parece haber adoptado una actitud de más implicación en materias de Seguridad: ¿cree que la UE puede influir de una forma eficaz para mejorar la seguridad en el continente mediante las medidas incluidas en la RSS? ¿Sería beneficioso que la UE fuera el interlocutor único europeo? ¿cree que las iniciativas particulares de los países-miembro pueden dañar ciertas iniciativas de ámbito comunitario?

A questão da segurança tem sido para a UE sobretudo para a sua propria segurança (controlo de imigração, trafico ed drogas, etc.). no entanto este tipo de reforma pode vir a ter beneficios para os paisese e populações africanas. A UE deveria ser interlocutor pelo menos capaz de coordenar as acções. Em alguns casos, um dos Estados membros pode liderar mas deveria ser uma acção coordenada. Com certeza, em muitos casos, os interesses particulares podem prejudicar. Podem servir como forma de acumulação de financiamento para os receptores, jugando com os diferentes interesses, pode levar a sobreposição de acções e até acções contraditórias, ou seja, confusão e pouca eficacia.

8. En relación con la posición de España. ¿Cree que debería implicarse más a fondo en los procesos encuadrados en la RSS o su actuación debe realizarse siempre en el marco de iniciativas superiores de la UE?

Acho que a Espanha deve, como os outros Estados membro, corrdenar sempre as suas actividades com a UE e com os países membro presentes em cada país e não fazê-lo sozinha e sem cordenação ou sem conhecimento aprofundado das realidades em que esta a intervir.

9. ¿Cree que una mejora en los niveles de “seguridad humana” refuerza el nivel de Seguridad de los Estados?

O que deve orientar e interesar é a segurança humana. Não vejo relação natural entre uma coisa e outra... elevados niveis de segurança humana implicam um Estado que providencia serviços ao seus cidadãos e que seja relativamente forte. No enatnto, a segurança do Estado não necesita niveis elevados de segurança humana uma vez que um Estado autoritario, com niveis de desigualdade e pobreza e inexistencia de acesso a serviços publicos como justiça e segurança pode estar ainda mais seguro, garantindo que não existe ameaça



interna (atraves da opressão, da manutenção do analfabetismo, da criação ed rivalidades etnico-políticas...). Nesse caso trata-se sobretudo da segurança de um regime, mais do que um Estado.

10. De las experiencias adquiridas, tanto positivas como negativas, ¿cree que deberían contemplarse otros enfoques/medidas que podrían ser incluidos en la RSS?

Depende dos casos.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN ÁFRICA.

1. En el contexto de África, ¿cuál es su opinión personal, con carácter general, sobre la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS)?
2. ¿Considera que las diferentes reformas sectoriales tienen perspectiva de éxito? ¿En qué plazo?
3. ¿Cree que ese enfoque multisectorial y concurrente es el más apropiado o, por el contrario, cree que supone una dispersión de esfuerzos y se obtendrían mejores resultados con actuaciones más concretas o descentralizadas?
4. Existe una cierta tendencia a referirnos a África una entidad unitaria. Como mucho, diferenciamos entre África Sub-sahariana y el norte de África, como diferentes sub-unidades. ¿Cree que la RSS puede ser enfocada a África como un todo o es necesario realizar un planeamiento de la RSS caso por caso (país por país)?
5. ¿Considera el principio de “apropiación” como una condición sine qua non para el éxito de las medidas a implantar en un determinado país?
6. ¿Cuál cree que es el papel que la Unión Africana y las diferentes Organizaciones Sub-regionales (CEN-SAD, ECOWAS, SADC, etc) pueden desempeñar en todo el proceso?
7. Parece que la Unión Europea ha modificado su actitud respecto a África en los últimos años. Aun continuando a ser el más importante donante mundial parece haber adoptado una actitud de más implicación en materias de Seguridad: ¿cree que la UE puede influir de una forma eficaz para mejorar la seguridad en el continente mediante las medidas incluidas en la RSS? ¿Sería beneficioso que la UE fuera el interlocutor único europeo? ¿cree que las iniciativas particulares de los países-miembro pueden dañar ciertas iniciativas de ámbito comunitario?

8. En relación con la posición de España. ¿Cree que debería implicarse más a fondo en los procesos encuadrados en la RSS o su actuación debe realizarse siempre en el marco de iniciativas superiores de la UE?
9. ¿Cree que las una mejora en los niveles de “seguridad humana” refuerza el nivel de Seguridad de los Estados?
10. De las experiencias adquiridas, tanto positivas como negativas, ¿cree que deberían contemplarse otros enfoques/medidas que podrían ser incluidos en la RSS?